

Interdisciplinary Research on
Climate Change Mitigation and Adaptation

Volume 15

Kathleen Pauleweit

**Die Rolle von Umwelt-NGOs bei der
Umsetzung und Durchsetzung des
Pariser Klimaschutzübereinkommens**

Interdisciplinary Research on
Climate Change Mitigation and Adaptation

Vol. 15

Edited by Alexander Roßnagel
on behalf of the Board of Directors of the
Competence Centre for Climate Change Mitigation and Adaptation
University of Kassel

Kathleen Pauleweit

**Die Rolle von Umwelt-NGOs bei der
Umsetzung und Durchsetzung des
Pariser Klimaschutzübereinkommens**

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades einer Doktorin der Rechtswissenschaften (Dr. jur.) angenommen.


Erster Gutachter: Prof. Dr. Alexander Roßnagel

Zweite Gutachterin: Prof. Dr. Anja Hentschel

Tag der mündlichen Prüfung: 30. März 2022



Diese Veröffentlichung – ausgenommen Zitate und anderweitig gekennzeichnete Teile – ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>) lizenziert.

 <https://orcid.org/0000-0003-4457-7904> (Kathleen Pauleweit)

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar

Zugl.: Kassel, Univ., Diss. 2022

ISBN: 978-3-7376-1063-6

DOI: <https://doi.org/10.17170/kobra-202208176668>

© 2022, kassel university press, Kassel

<https://kup.uni-kassel.de>

Umschlaggestaltung: Grafik Design Jörg Batschi, Tübingen
Printed in Germany

KURZZUSAMMENFASSUNG

Das Pariser Übereinkommen zum globalen Klimaschutz bildet den jüngsten Versuch unter dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen (UNFCCC), den weltweiten Temperaturanstieg langfristig zu begrenzen und in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts international Treibhausgasneutralität zu erreichen. Mit dem Inkrafttreten des Pariser Übereinkommens im Jahr 2016 wuchs die Erwartung, dass die Staaten für die Einhaltung ihrer vertraglichen Pflichten zur Rechenschaft gezogen werden. Die formellen Mechanismen der Rechenschaftspflicht des Übereinkommens sind jedoch schwach ausgebaut, damit die Staaten von allein die internationalen Klimaziele erreichen. Über den reinen Peer-Review zwischen den Staaten hinaus, ergeben sich zusätzliche Wege der Rechenschaftslegung gegenüber nichtstaatlichen Akteuren. Im Besonderen steigt die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure in der transnationalen Klimaschutzpolitik.

Nichtregierungsorganisationen, die den Schutz der Umwelt befördern (Umwelt-NGOs), stellen nicht nur akkreditierte Beobachterorganisationen im intergouvernementalen UNFCCC-Prozess dar, sondern nehmen als transnational vernetzte Akteure zahlreiche Funktionen und Aufgaben auf unterschiedlichen Governance-Ebenen wahr. Als organisierter Teil der Zivilgesellschaft sind sie in die Umsetzungs- und Vollzugskontrolle des internationalen Rechts in supranationales und innerstaatliches Klimaschutzrecht einbezogen:

Rolle und Funktionen von Umwelt-NGOs	Illustrative Liste rechtlicher und nicht-rechtlicher Aktivitäten und alternativer Rechenschaftskanäle
Mitglieder von Staaten-delegationen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Verhandlungsführung für Vertragsparteien der Klimaschutzabkommen ○ Beratung der jeweiligen Staatendelegation bei Klimaverhandlungen ○ Zugang zu Insider-Informationen der Staatenverhandlungen
Stakeholder als zivilgesellschaftlicher Akteur	<ul style="list-style-type: none"> ○ Diskutanten durch formelle Abgabe von mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen während UNFCCC-Verhandlungen und Sitzungen ○ Lobbyisten für effektive Klimaschutzpolitik und Beraterfunktion zugewandter Staatendelegationen ○ Moderation, Vermittlung und Kompromisserwirkung zwischen vielfältigen Gruppen und Netzwerken

	<ul style="list-style-type: none"> o Organisation von Nebenveranstaltungen während der Klimaverhandlungen o stiller Sitzungsbeobachter bei Klimaverhandlungen und UNFCCC-Gremiensitzungen
Unterstützer und Implementierungspartner	<ul style="list-style-type: none"> o Beratung bei der Planung und Umsetzung von Klimaschutz fördernden nationalen Rechtsakten o Unterstützung von Kapazitätsaufbau in Nationalstaaten o Vernetzung diverser Akteure
Unterstützer der internationalen Klimabürokratie	<ul style="list-style-type: none"> o Informierung und Beratung des UN-Klimasekretariats und weiterer UN-(Umwelt-)Organisationen
Informationsaufbereiter und Wissensstrategen	<ul style="list-style-type: none"> o Grundlagenforschung und unabhängige Berichterstattung, beispielsweise durch eigene Newsletter, Studien und Berichte o Anwesenheit beim UNFCCC-Prozess sowie Informationssammlung und -aufbereitung für die Öffentlichkeit und Medien o Informierung der Öffentlichkeit über die Klimaverhandlungen und die Einhaltung der internationalen Klimaschutzverträge durch die Vertragsparteien o Zurschaustellen von Vorreiterstaaten und -allianzen sowie Best-Practices
Zivilgesellschaftlicher Kontrolleur	<ul style="list-style-type: none"> o unabhängige Wissens- und Informationslieferanten bei vertrauensstiftenden UNFCCC-internen Überprüfungsverfahren o öffentliche Wachhunde verfehlter nationaler Klimaschutzpolitik, u. a. von öffentlichen und privaten Finanzströmen, durch Bloßstellen von Klimaschutznachzüglern durch nicht-rechtliche <i>naming-and-shaming</i>-Kampagnen o Whistleblower gegenüber dem Klimasekretariat und den Vertragsparteien o Klimakläger vor internationalen und nationalen Gerichten und Tribunalen o Beteiligter an klimarelevanten Entscheidungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung o Initiator weiterer dezentraler direktdemokratischer (Nach-)Steuerungsinstrumente, wie verbindliche Petitionsverfahren, Initiativverfahren oder Volksabstimmungsverfahren
Demonstranten und Durchführer von Aktionen des zivilen Ungehorsams	<ul style="list-style-type: none"> o Organisation von Demonstrationen inner- und außerhalb des Konferenzgeländes der internationalen Klimaverhandlungen und sonstiger (transnationaler) Klimademonstrationen o Koordination von Aktionen des zivilen Ungehorsams

Tabelle: Rollen und Funktionen von Umwelt-NGOs in der internationalen Klimagovernance, Eigene Darstellung.

Die Arbeit untersucht systematisch und detailliert die Verfahrensregeln und -praxis der nichtstaatlichen Beteiligung in der internationalen Klimagovernance seit dem Jahr 2015. Hierbei offenbaren sich Hemmnisse und Einschränkungen, die einer effektiven zivilgesellschaftlichen Beteiligung und

Kontrolle entgegenstehen. Allen voran sind Verlagerungseffekte der NGO-Aktivitäten auf durchsetzungsstärkere Governance-Ebenen zu beobachten. Zugleich lassen die Beteiligungsregeln der Vereinten Nationen Rückschlüsse zu, welchen praktischen Einfluss die Umwelt-NGOs auf die internationale Klimaschutzpolitik besitzen. Zum Schluss liefert die Untersuchung zahlreiche Vorschläge und Optionen, wie die verfahrensrechtliche Stellung von gemeinwohlorientierten NGOs in der internationalen und (supra-)nationalen Klimagovernance gestärkt werden kann. Die Fortentwicklung des Umweltverfahrensrechts trägt dazu bei, die zivilgesellschaftliche Unterstützung und Kontrolle bei der Pariser Vertragszielerreichung zu fördern. Gleichzeitig tragen die Ansätze zur Transparenzsteigerung und Demokratisierung der internationalen Klimabürokratie bei.

Schlüsselwörter: Pariser Klimaschutzübereinkommen ◦ Umwelt-NGOs ◦ Umweltverfahrensrechte ◦ zivilgesellschaftliche Kontrolle

ABSTRACT

The text deals with the role of environmental NGOs in the implementation and enforcement of the Paris Agreement on global climate change. The Agreement is the latest attempt under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) to limit the global rise in temperature and to achieve international climate neutrality in the second half of this century. With the entry into force of the Paris Agreement in 2016 raised the expectation that states will be held accountable for their international obligations. However, the formal accountability mechanisms of the Agreement alone are unlikely to meet the international climate targets. Beyond the mere peer review between states, additional channels of accountability by non-state actors are emerging. In particular, the importance of civil society actors in transnational climate policy is growing.

Non-governmental organisations that promote environmental protection (environmental NGOs) are not only accredited observer organisations in the intergovernmental UNFCCC process, but also perform numerous functions and roles as transnationally connected actors. As an organised part of civil society, they are increasingly involved in monitoring the implementation and enforcement of international climate change law in supranational and domestic law:

Roles and functions of environmental NGOs	Illustrative list of legal and non-legal activities and alternative accountability channels
Members of state delegations	<ul style="list-style-type: none"> ○ Conducting negotiations for Parties of the international climate treaties ○ Advising the respective state delegation in climate negotiations ○ Access to insider information from governmental negotiations
Stakeholders as civil society actors	<ul style="list-style-type: none"> ○ Discussants through formal submission of oral and written statements during UNFCCC negotiations and meetings ○ Lobbyists for effective climate protection policies and advisory function for state delegations ○ Moderation, mediation and compromise between diverse groups and networks ○ Organisation of side events during the climate negotiations ○ Silent observer at climate negotiations and UNFCCC meetings

Supporters and implementation partners	<ul style="list-style-type: none"> ○ Advice on the planning and implementation of national legislation promoting climate protection ○ Support for capacity building in nation states ○ Networking function between diverse actors
Supporters of the international climate bureaucracy	<ul style="list-style-type: none"> ○ Informing and advising the UN Climate Change Secretariat and other UN (environmental) organisations
Information preparers and knowledge strategists	<ul style="list-style-type: none"> ○ basic scientific research and independent reporting, e.g. through their own newsletters, studies, and reports ○ Attendance at the UNFCCC process as well as information collection and preparation for the public and media ○ Informing the public about the climate negotiations and compliance by the Contracting Parties with the international climate treaties ○ Showcasing climate leader states and alliances as well as best practices
Civil society supervisors	<ul style="list-style-type: none"> ○ Independent knowledge and information providers at UNFCCC internal review procedures which promote trust and transparency ○ Public watchdogs of failing national climate change policies, including public and private financial flows, by exposing climate change laggards through non-legal <i>naming and shaming</i> campaigns ○ Whistle-blowers to the Climate Change Secretariat and other Contracting Parties ○ Climate claimants before international, supranational, and national courts and tribunals ○ Strategic participants in climate-relevant decision-making procedures with public participation ○ Initiators of further decentralised (post) adjustment instruments of direct democracy, such as binding petition procedures, initiative procedures or referendum procedures
Demonstrators and executors of actions of civil disobedience	<ul style="list-style-type: none"> ○ Organisation of demonstrations inside and outside the conference site of the international climate negotiations and other (transnational) climate demonstrations ○ Coordination of actions of civil disobedience

Table: Roles and functions of environmental NGOs in international climate governance, source: own table.

The study systematically and in detail examines the procedural rules and practices of non-governmental participation in international climate governance since 2015. It reveals obstacles and limitations that hinders effective civil society participation and control. First and foremost, shifting effects of NGO activities to more enforceable governance levels can be observed. At the same time, the participation rules by the United Nations allow conclusions to be

drawn about the practical influence that environmental NGOs have on international climate change politics. Finally, the study provides numerous suggestions and options on how the procedural rights of public interest NGOs can be strengthened in international and (supra-)national climate governance. The further development of environmental procedural law contributes to promoting civil society support and control in achieving the Paris Agreement goals. At the same time, the approaches contribute to increasing transparency and democratisation of the international climate bureaucracy.

Key words: Paris Agreement on Climate Change ◦ Environmental NGOs ◦ Environmental Procedural Rights ◦ Civil Society Control

VORWORT

Gegenstand der Arbeit ist ein für den Klimaschutz und das internationale Klimaschutzrecht sehr aktuelles und bedeutsames Thema, nämlich die Rolle, die Umwelt-Nichtregierungsorganisationen (NGOs) für die Umsetzung und die Durchsetzung des Pariser Klimaschutzübereinkommens spielen und dadurch die weltweiten Anstrengungen zum Klimaschutz verstärken können.

Das im Dezember 2015 von 195 Staaten beschlossene Übereinkommen zum Schutz des Erdklimas ersetzt das Kyoto-Protokoll. Anders als dieses verzichtet es auf verbindliche, innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu erfüllende Pflichten der Vertragsstaaten zur Reduktion von Klimagasen. Vielmehr einigten sich die Vertragsstaaten auf einen neuen Typ eines völkerrechtlichen Vertrags, der ein politisches Experiment begründet. Sie einigten sich auf zwei vage, jedoch rechtsverbindliche Zielbestimmungen: die Begrenzung des durchschnittlichen weltweiten Temperaturanstiegs auf 1,5 bis 2 Grad bis zum Jahr 2100 und der Emissionen der Klimagase auf Null bis zum Jahr 2050. Um diese beiden Ziele zu erreichen, etabliert das Übereinkommen einen neuartigen „pledge, review and ratched“-Mechanismus, der verpflichtende und freiwillige Elementen aufweist: Im Fünfjahresrhythmus reichen die Staaten nationale Pläne mit ihren eigenen Emissionsreduktionszielen und Dekarbonisierungsfahrplänen ein (Pledges). Der Inhalt der Pläne ist nicht völkerrechtlich verbindlich. Die Erfüllung der Pläne unterliegt aber einem rechtsverbindlichen Review-Prozess durch die Staatengemeinschaft, in dem geprüft wird, ob der jeweilige Plan erfüllt wird, ob die kollektiven Anstrengungen ausreichen, das gemeinsame Ziel zu erfüllen, und ob die Staaten ihre sonstigen Pflichten einhalten. Nach dem Ratschenmechanismus sollen sich die staatlichen Anstrengungen im regelmäßigen Pledge-and-Review-Verfahren zunehmend steigern. Da jedoch jeder Staat für sich bestimmt, welche Anstrengungen er für die nächste Periode unternehmen will, sind sowohl die Pläne als auch ihre Umsetzung an den eigenen nationalen Interessen orientiert und bisher unzureichend, um das globale Ziel zu erfüllen.

Das Pariser Übereinkommen richtet sich jedoch nicht nur an die 195 Staaten, sondern auch an die gesamte Weltgemeinschaft und auch an die zivilen Organisationen, die sich für das globale Ziel des Klimaschutzes interessieren und die Interessen der Zivilgesellschaft vertreten. Sie nehmen an den internationalen Treffen zum Klimaschutz teil, informieren sich, organisieren sich, bringen ihr Wissen ein und versuchen die Verhandlungen der Staaten zu beeinflussen. Ihre Mitglieder sind entweder Teil der staatlichen Delegationen oder als unabhängige Teilnehmer beim Klimasekretariat akkreditiert.

Die in diesem Buch zu findende erste umfassende Untersuchung der politischen und rechtlichen Interventionsmöglichkeiten nichtstaatlicher Akteure in den globalen Governancestrukturen und der aktuellen und potentiellen Rolle von Umwelt-NGOs als organisierter Teil der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung und Durchsetzung des Übereinkommens füllt wesentliche Forschungslücken im Klimaschutzrecht. Indem die Arbeit von Frau Pauleweit das System der Erfüllungssicherung im Pariser Klimaschutzübereinkommen verständlich darstellt, bietet sie eine wertvolle Grundlegung und Übersicht über das komplizierte Vertragswerk und die politischen und rechtsschöpferischen Prozesse der Klima-Governance, die durch das UN-Vertragswerk zum Klimaschutz und das Übereinkommen begründet wurden. Durch die Untersuchung der Handlungs- und Einflussmöglichkeiten der Umwelt-NGOs in den fortwährenden internationalen Klimaschutzverhandlungen gibt sie wichtige Einblicke und Hinweise zum Verständnis der Verhandlungspraxis. Indem sie zeigt, wie die rechtlichen Rahmenbedingungen der Umwelt-NGOs verbessert werden können, damit sie ihrer Rolle in der Erfüllungshilfe und in der Erfüllungskontrolle effektiver gerecht werden können, bietet sie weiterführende Hinweise für die Rechtspolitik.

Die Arbeit entstand im Kompetenzzentrum für Klimaschutz und Klimaanpassung (CliMA) der Universität Kassel und wurde durch ein Stipendium der Bundesumweltstiftung gefördert. Sie profitiert von einem Praktikum, das Frau Pauleweit im UN-Klimasekretariat in Bonn absolvierte und durch das sie auch praktische Erfahrung mit den internationalen Verhandlungen gewinnen konnte.

Es ist der Arbeit zu wünschen, dass sie sowohl von den Rechtswissenschaftlern, die sich mit Rechtsfragen des Klimawandels befassen, als auch von politisch Verantwortlichen in Regierungen, Parlamenten und Nichtregierungsorganisationen für Klimaschutz zuständig sind, zur Kenntnis genommen wird und aus ihr Anregungen für die Praxis des Klimaschutzes gezogen werden.

Kassel, im Juli 2022

Alexander Roßnagel

DANKSAGUNG

Wenige Jahre bleiben der Weltgemeinschaft, um die unkontrollierbare Klimakatastrophe zu verhindern. Die notwendigen Verhandlungsfortschritte in der internationalen Klimadiplomatie, die der Klimakrise angemessen begegnen würden, bleiben hingegen aus. Die Klimabewegte Zivilgesellschaft, allen voran die zahlreichen Aktivistinnen und Aktivisten transnationaler Klimabewegungen, hegen in Anbetracht gegenwärtiger Emissionstrends ein starkes Misstrauen in eine verantwortungsvolle und klimagerechte Regierungsführung der Staatenregierungen. Die Forschungsarbeit soll Hoffnung stiften, indem sie rechtliche und nicht-rechtliche Interventionsmöglichkeiten der Klimabewegten Zivilgesellschaft aufzeigt, die auf eine klimaneutrale und nachhaltige Zukunft hinwirken.

Die Entstehung dieser Dissertation beruht auf inhaltlichen und stilistischen Beiträgen zahlreicher Kolleginnen und Kollegen. Mein Dank richtet sich vornehmlich an meinen Betreuer Prof. Dr. Alexander Roßnagel, Leiter des Fachgebiets Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Recht der Technik und des Umweltschutzes der Universität Kassel. Vielen herzlichen Dank für das gründliche Korrekturlesen an Thomas Hamann (M.A., LL.B.). Herzlichen Dank für die inhaltlichen und formalen Hinweise an Marcel Gebele (M.Sc.), Wiebke Judith (LL.M.), Lisset Montoro Gonzales (M.Sc.), Dr. Carolin Brix-Asala (M.A.), Anna-Marie Burkard (M.Sc.) und Lena-Maria Dahms.

Mein Dank richtet sich ebenfalls an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Rechtsabteilung des UNFCCC-Sekretariats, die mir einen Einblick in die hochpolitisierten internationalen Klimaverhandlungen und die alltägliche Sekretariatsarbeit gewährten. Besten Dank auch an die Vertreterinnen und Vertreter diverser Organisationen, die über ihren Arbeitsalltag in der internationalen Klimapolitik berichteten.

Ich bedanke mich bei der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) für die finanzielle und ideelle Förderung meiner Forschungsunternehmung. Mein besonderer Dank richtet sich an meine DBU-Betreuerinnen Verena Exner und Dr. Hedda Schlegel-Starmann für Ihre nachsichtige Unterstützung in schwierigen und hektischen Zeiten.

Rechtsprechung und Neuerscheinungen in der rechtswissenschaftlichen und politologischen Literatur wurden, trotz pandemiebedingter Einschränkungen, bis Ende Mai 2021 bestmöglich berücksichtigt. Zitate aus fremdsprachlichen Texten habe ich teilweise ins Deutsche übertragen. Die Fehler der Dissertation gehen allein zu meinen Lasten.

Berlin, im Juli 2022

Kathleen Pauleweit

INHALTSVERZEICHNIS

Kurzzusammenfassung	III
Abstract	VI
Vorwort	IX
Danksagung.....	XII
Inhaltsverzeichnis	XV
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	XXI
Abkürzungsverzeichnis.....	XXII
1 Einführung	1
1.1 Überhitzung der Erde	7
1.2 Gegenstand, Ziel und Stand der Forschung.....	13
1.3 Methode	22
1.4 Vorgehensweise	26
2 Pariser Übereinkommen.....	28
2.1 Vertragsverhandlung, -unterzeichnung und Inkrafttreten.....	32
2.2 Rechtsform, Rechtscharakter und Rechtsverbindlichkeit	40
2.2.1 Rechtsterminologie	41
2.2.2 Rechtsform und Rechtscharakter.....	44
2.2.3 Rechtsverbindlichkeit der Vertragsnormen.....	47
2.3 Institutionelle Verpflichtungsarchitektur	48
2.4 Komplementäre Geltung des Soft Law und des Völkerrechts	57
2.4.1 Soft Law	58
2.4.2 Völkervertragsrecht	60

2.4.3	Völkergewohnheitsrecht und Rechtsgrundsätze	62
2.4.4	Grund- und Menschenrechte.....	66
3	Pariser System zur Erfüllungssicherung	71
3.1	Erfüllungshilfe.....	75
3.1.1	Finanztransfer	77
3.1.2	Technologieentwicklung und -transfer.....	80
3.1.3	Kapazitätsaufbau.....	82
3.1.4	Klimabildung für nachhaltige Entwicklung	83
3.2	Erfüllungskontrolle.....	84
3.2.1	Erweiterter Transparenzrahmen.....	86
3.2.1.1	Wesentliche Neuregelungen.....	87
3.2.1.2	Staatliche Information zu Maßnahmen und Unterstützung....	92
3.2.1.2.1	Information zu Maßnahmen der Minderung	92
3.2.1.2.2	Information zu Anpassungsmaßnahmen.....	94
3.2.1.2.3	Information zur Unterstützung.....	96
3.2.2	Weltweite Bestandsaufnahme	98
3.2.2.1	Gemeinsame Untersuchung des kollektiven Fortschritts	99
3.2.2.2	Verhältnis zum Talanoa-Dialog	101
3.2.2.3	Verhältnis zum Weltklimarat	103
3.2.3	Unterstützungsmechanismus.....	105
3.2.3.1	Nichteinhaltungsverfahren nach dem Kyoto-Protokoll	106
3.2.3.2	Unterstützungsverfahren nach dem Übereinkommen.....	108
3.3	Verknüpfung der Elemente der Erfüllungskontrolle und -hilfe	115
3.4	Friedliche Streitbeilegung.....	119

3.5	Haftung für klimawandelbedingte Verluste und Schäden.....	120
3.6	Zarte institutionalisierte Erfüllungssicherung	123
4	Umwelt-NGOs und das Übereinkommen	130
4.1	Definition Umwelt-NGO.....	139
4.2	Umwelt-NGOs und Public Interest-NGOs.....	147
4.3	Umweltbezogene Prinzipien und Verfahrensrechte.....	149
4.4	Völkerrechtssubjektivität von Umwelt-NGOs.....	155
4.4.1	Legitimationsproblem klassischer Völkerrechtssubjekte	158
4.4.2	Legitime und repräsentative Rolle der Umwelt-NGOs	160
4.4.3	Organisationsstruktur, öffentliche Verantwortung und Transparenz.....	165
4.4.4	Zukunftstaugliche Völkerrechtssubjektivität?	166
4.5	Akkreditierungsverfahren beim Klimasekretariat	169
4.6	Umwelt-NGOs und die internationalen Klimaverhandlungen	173
4.6.1	Benannte Mitglieder staatlicher Regierungsdelegationen.....	174
4.6.2	Verfahrensbeteiligung als Beobachterorganisation	176
4.6.2.1	Zugang zu und Anwesenheit an Sitzungen.....	178
4.6.2.2	Redebeiträge von Umwelt-NGOs.....	184
4.6.2.3	Direkte Lobbying-Aktivitäten	187
4.6.2.4	Verbreitung von NGO-Informationen	188
4.6.3	Begleitveranstaltungen und Messestände.....	190
4.6.4	Unterrepräsentation nicht-westlicher Umwelt-NGOs	193
4.6.5	Umwelt-NGOs als Stakeholder der Verhandlungen.....	196

4.7 Umwelt-NGOs und die Pariser Rechtsumsetzung und -durchsetzung	200
4.7.1 UNFCCC-interne Erfüllungshilfe	202
4.7.1.1 Finanztransfer	203
4.7.1.2 Entwicklung und Transfer von Technologien	204
4.7.1.3 Kapazitätsaufbau	206
4.7.1.4 Klimabildung für nachhaltige Entwicklung.....	208
4.7.1.5 Umwelt-NGOs als Implementierungspartner	210
4.7.2 UNFCCC-interne Erfüllungssicherung.....	213
4.7.2.1 Formelle Verfahrensbeteiligung.....	215
4.7.2.1.1 Typologie der Partizipationsrechte	216
4.7.2.1.1.1 Überblick zu Partizipationsrechten	221
4.7.2.1.1.2 Zugang zu Informationen	226
4.7.2.1.1.3 Anwesenheit an UNFCCC-Sitzungen.....	233
4.7.2.1.1.4 Aufzeichnung und Übertragung von Sitzungen.....	237
4.7.2.1.1.5 Verbreitung von Informationen	239
4.7.2.1.1.6 Stellungnahmen und Diskussionsbeiträge.....	243
4.7.2.1.2 Vergleich des Partizipationsniveaus	246
4.7.2.1.3 Umwelt-NGOs als Rechtsvollzieher?.....	259
4.7.2.2 Transnationale Durchsetzungsmechanismen	263
4.7.2.2.1 Mechanismus des „naming and faming“	265
4.7.2.2.2 Mechanismus des „naming and shaming“	268
4.7.2.2.3 Ziviler Ungehorsam	278

4.7.2.2.4	Grenzen und Verlust des Protest- und Kontrollpotenzials	281
4.7.2.3	Umwelt-NGOs mit Watchdog-Funktion	283
4.7.3	Ausbaufähige verfahrensrechtliche Einbindung von NGOs	287
4.7.4	Dezentrale Durchsetzungsmechanismen	289
4.7.4.1	Wahlrechenschaft	292
4.7.4.2	Formalisierte direktdemokratische Instrumente	293
4.7.4.3	Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung	295
4.7.4.4	Umweltverbandsklagen	298
4.7.4.4.1	Internationale Gerichtsbarkeit	299
4.7.4.4.2	Nationale Gerichtsbarkeit	304
4.8	Rolle der Umwelt-NGOs in der internationalen Klimagovernance	321
5	Perspektiven für Umwelt-NGOs	330
5.1	Ratifizierung und Ausbau völkerrechtlicher Instrumente	334
5.2	Verstärkte verfahrensrechtliche Einbindung im UNFCCC-Regime	338
5.2.1	Ausfinanzierung des Klimasekretariats	346
5.2.1	Akkreditierung von NGOs	348
5.2.3	Stärkung unterrepräsentierter Interessengruppen	353
5.2.4	Recht auf Zugang zu Klimainformationen	357
5.2.5	Recht auf NGO-Beteiligung	364
5.2.5.1	Internationale Klimaverhandlungen	368
5.2.5.2	Erweiterter Transparenzrahmen	372
5.2.5.3	Globale Bestandsaufnahme	376
5.2.5.4	Unterstützungsmechanismus	378

5.2.6	Schutz der Informations- und Beteiligungsrechte.....	384
5.3	Öffnung internationaler Beschwerde- und Klagewege	387
5.4	Förderung der Good Climate Governance auf nationaler Ebene.....	391
5.4.1	Klimaschutzfördernde Regierungs-, Behörden- und Justizstrukturen	394
5.4.2	Zugang zu Klimainformationen	396
5.4.3	Beteiligung der (geordneten) Öffentlichkeit	401
5.4.4	Stärkung nationalen Rechtsschutz für anerkannte Umwelt-NGOs	407
6	Konklusion	412
6.1	Überblick aufgestellter Thesen	418
6.2	Ausblick.....	430
	Literatur	XXXIII
	Anhang	LXXV
	Rechtsquellenverzeichnis.....	LXXXI
	Rechtsprechungsverzeichnis	XCI

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abbildung 1: Pariser System zur Erfüllungssicherung	127
Abbildung 2: Typisierung von Klimaklagen gegen Staaten nach Kontrollmaßstab	307
Tabelle 1: Erweiterter Transparenzrahmen für Maßnahmen und Unterstützung	90
Tabelle 2: Sitzungsarten bei UNFCCC-(Zwischen-)Verhandlungen.....	181
Tabelle 3: Typologie von Partizipationsrechten im UNFCCC-Regime	225
Tabelle 4: Rollen und Funktionen von Umwelt-NGOs in der internationalen Klimagovernance	328

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.	auch
a. A.	andere Auffassung, anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ACE	engl. <i>Action for Climate Empowerment</i>
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AF	Anpassungsfonds (engl. <i>Adaptation Fund</i>)
AJIL	engl. <i>The American Journal of International Law</i>
AK	Aarhus-Konvention
Alt.	Alternative
AMRK	Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte
Ann. Surv. I. & C. L.	engl. <i>Annual Survey of International and Comparative Law</i> (Zeitschrift)
AOSIS	Allianz der Inselstaaten (engl. <i>Alliance of Small Island States</i>)
Art.	Artikel
Artt.	Artikeln
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts (Zeitschrift)
BBC	engl. <i>British Broadcasting Corporation</i>
Bd.	Band
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BINGO	NGOs aus Wirtschaft und Industrie (engl. <i>Business and Industry NGOs</i>)

BMU(B)	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz(, Bau) und Reaktorsicherheit
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BRICS-Staaten	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
BT	Deutscher Bundestag
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CAN	engl. <i>Climate Action Network</i> (NGO-Dachverband)
CAT	engl. <i>Climate Action Tracker</i>
CBDRRC-NC	Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihrer jeweiligen Fähigkeiten angesichts unterschiedlicher nationaler Gegebenheiten (engl. <i>common but differentiated responsibilities and respective capabilities in the light of different national circumstances</i>)
CCLR	engl. <i>Carbon and Climate Law Review</i> (Zeitschrift)
CCPR	Menschenrechtsausschuss (engl. <i>Human Rights Committee</i>)
CGE	Beratende Sachverständigengruppe (engl. <i>Consultative Group of Experts</i>)
CIEL	engl. <i>Center for International Environmental Law</i>
CIGI	engl. <i>Centre for International Governance Innovation</i>
CITES	Washingtoner Artenschutzübereinkommen (engl. <i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora</i>)
CJN!	engl. <i>Climate Justice Now!</i> (NGO-Dachverband)
Clim	Klima (engl. <i>Climate</i>)
Climate Law	A Journal on Climate Change and the Law (Zeitschrift)

CMA	Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens, die als Tagung der Vertragsparteien des Pariser Übereinkommens dient (engl. <i>Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement</i>)
CMP	Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens, die als Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls dient (engl. <i>Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol</i>)
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
COP	Konferenz der Vertragsparteien (engl. <i>Conference of the Parties</i>)
CSR	Unternehmerische Sozialverantwortung (engl. <i>Corporate Social Responsibility</i>)
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
d. h.	das heißt
DBU	Deutsche Bundesstiftung Umwelt
DELPF	engl. <i>Duke Environmental Law and Policy Forum</i> (Zeitschrift)
DNR	Deutscher Naturschutzring e. V.
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
dt.	deutsch
DUH	Deutsche Umwelthilfe e. V.
DVBL	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
E&S	engl. <i>Ecology and Society</i> (Zeitschrift)
e. V.	eingetragener Verein
ECA	Wirtschaftskommission für Afrika (engl. <i>Economic Commission for Africa</i>)
ECE	Wirtschaftskommission für Europa (engl. <i>Economic Commission for Europe</i>)
ECI	Europäische Bürgerinitiative (engl. <i>European Citizens' Initiative</i>)

ECLAC	Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (engl. <i>Economic Commission for Latin America and the Caribbean</i>)
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (engl. <i>United Nations Economic and Social Council</i>)
EFFL	engl. <i>European Food and Feed Law Review</i>
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGO	Entwurfsgeschäftsordnung (engl. <i>draft rules of procedure</i>)
EIU	engl. <i>The Economist intelligence Unit</i>
EJIL	engl. <i>European Journal of International Law</i>
EJRR	engl. <i>European Journal of Risk Regulation</i>
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
engl.	englisch
environ	engl. <i>environmental</i>
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
ESCAP	Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (engl. <i>Economic and Social Commission for Asia and the Pacific</i>)
ESCWA	Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien (engl. <i>Economic and Social Commission for Western Asia</i>)
et al.	und andere (lateinisch <i>et alii</i>)
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
Eur J Polit Res	engl. <i>European Journal of Political Research</i>
Eur Law J	engl. <i>European Law Journal</i>
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag)

f.	folgende
ff.	fortfolgende
FFF	„Freitage für [die] Zukunft“ (engl. <i>Fridays for Future</i>)
FIELD	engl. <i>Foundation for International Environmental Law and Development</i>
Fn.	Fußnote
GBI.	Gesetzblatt
GCF	Grüner Klimafonds (engl. <i>Green Climate Fund</i>)
GEF	Globale Umweltfazilität (engl. <i>Global Environment Facility</i>)
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Geschäftsordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HRC	Menschenrechtsrat (engl. <i>Human Rights Council</i>)
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. V. m.	in Verbindung mit
I.C.J.	Internationale Gerichtshof (engl. <i>International Court of Justice</i>)
IAmGMR	Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte
Ibid.	ebenda (lateinisch <i>ibidem</i>)
ICSID	Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (engl. <i>International Centre for Settlement of Investment Disputes</i>)
IGES	engl. <i>Institute for Global Environmental Strategies</i>
IGH	Internationale Gerichtshof (engl. <i>International Court of Justice</i>)
XXVI	

IKRK	Internationale Komitee vom Roten Kreuz
ILA	Vereinigung für Internationales Recht (engl. International Law Association)
ILC	Völkerrechtskommission (engl. <i>International Law Commission</i>)
INC	Zwischenstaatliches Verhandlungskomitee für das UNFCCC (engl. <i>Intergovernmental Negotiating Committee for the UNFCCC</i>)
Inc.	US-amerikanische Aktiengesellschaft (engl. <i>incorporated</i>)
INDC	beabsichtigter national festgelegter Beitrag (engl. <i>intended nationally determined contribution</i>)
insb.	insbesondere
Int Aff	engl. <i>International Affairs</i> (Zeitschrift)
Int Env Agree	engl. <i>International Environmental Agreements</i> (Zeitschrift)
IPBES	Zwischenstaatliche Plattform für Biodiversität und Ökosystem-Dienstleistungen (engl. <i>Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services</i>)
IPCC	Zwischenstaatlicher Ausschuss über Klimaveränderung (engl. <i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>)
IStGH	Internationale Strafgerichtshof (engl. <i>International Criminal Court</i>)
IT PGR	Internationaler Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (engl. <i>International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture</i>)
J	Zeitschrift (engl. <i>Journal</i>)
JED	engl. <i>The Journal of Environment and Development</i>
JENRL	engl. <i>Journal of Energy and Natural Resources Law</i>
Klimasekretariat	UN-Sekretariat der UNFCCC, des KP u. des PÜ
KP	Kyoto-Protokoll
LC72	Londoner Konvention (engl. <i>London Convention</i>)

LDCF	Fonds der am wenigsten entwickelten Länder (engl. <i>Least Developed Countries Fund</i>)
LDCs	am wenigsten entwickelten Länder (engl. <i>Least-Developed Countries</i>)
lit.	Buchstabe (lateinisch <i>littera</i>)
LLC	US-amerikanisches Unternehmen mit beschränkter Haftung (engl. <i>Limited Liability Company</i>)
LRTAP	Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (engl. <i>Convention on Long-range Transboundary Air Pollution</i>)
LULUCF	Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (engl. <i>land use, land-use change and forestry</i>)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MA	Massachusetts
MoP	Tagung der Vertragsparteien (engl. <i>Meeting of the Parties</i>)
NABU	Naturschutzbund Deutschland e. V.
NDC	national festgelegter Beitrag (engl. <i>nationally determined contribution</i>)
NECP	nationaler Energie- und Klimaplan (engl. <i>National Energy and Climate Plan</i>)
NGO	Nicht-Regierungsorganisation/nichtstaatliche Organisation (engl. <i>Non-Governmental Organisation</i>)
NL	Königreich der Niederlande
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NYDF	New Yorker Walddeklaration (engl. <i>New York Declaration on Forests</i>)
NZ	Neuseeland

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (engl. <i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>)
OGEL	engl. <i>Oil, Gas & Energy Law</i> (Zeitschrift)
OLG	Oberlandesgericht
OPEC	Organisation erdölexportierender Länder (engl. <i>Organization of the Petroleum Exporting Countries</i>)
OVG	Oberverwaltungsgericht
PaG	engl. <i>Politics and Governance</i> (Zeitschrift)
PCCB	Pariser Komitee zum Kapazitätsaufbau (engl. <i>Paris Committee on Capacity-building</i>)
PIC-Übereinkommen	Rotterdammer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel (engl. <i>Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade</i>)
PIK	Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e. V.
PINGO	NGO als Vertreter des öffentlichen Interesses (engl. <i>Public Interest-NGOs</i>)
POP-Konvention	Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (engl. <i>Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants</i>)
PSR	engl. <i>Political Studies Review</i>
PÜ	Pariser Übereinkommen zum globalen Klimaschutz
RECIEL	engl. <i>Review of European Community and International Environmental Law</i>
REDD+	engl. <i>Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries</i>
RINGO	Forschungs- und unabhängige NGOs (engl. <i>Research and Independent NGOs</i>)

RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RPR	engl. <i>Review of Policy Research</i>
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Satz/Seite
s.	siehe
SBI	Nebenorgan für die Durchführung des Übereinkommens (engl. <i>Subsidiary Body for Implementation</i>)
SBSTA	Nebenorgan für wissenschaftliche und technologische Beratung (engl. <i>Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice</i>)
SCCF	Sonderfonds für Klimaänderungen (engl. <i>Special Climate Change Fund</i>)
SCF	Ständiger Finanzausschuss (engl. <i>Standing Committee on Finance</i>)
SCNAT	Akademie der Naturwissenschaften Schweiz
SDG	Ziel für nachhaltige Entwicklung (engl. <i>Sustainable Development Goal</i>)
SEA-Protokoll	Protokoll über die strategische Umweltprüfung (engl. <i>Protocol on Strategic Environmental Assessment</i>)
SIDS	kleine Inselentwicklungsländer (engl. <i>Small Island Developing States</i>)
sog.	sogenannte
SPM	Zusammenfassung für politische Entscheidungsträgerinnen und -träger (engl. <i>Summary for Policymakers</i>)
SRF	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SSRN	engl. <i>Social Science Research Network</i>
sublit.	Unterbuchstabe
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
XXX	

TEC	Technologie-Exekutivkomitee (engl. <i>Technology Executive Committee</i>)
TEIA	Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen (engl. <i>Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents</i>)
TEL	engl. <i>Transnational Environmental Law</i> (Zeitschrift)
THG	Treibhausgas
u.	und
u. a.	unter anderem
ua	und andere (lateinisch <i>et alii</i>)
UBA	Umweltbundesamt
UfU	Unabhängiges Institut für Umweltfragen e. V.
UIA	engl. <i>Union of International Associations</i>
UK	Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, kurz Vereinigtes Königreich (engl. <i>United Kingdom</i>)
UN	Vereinten Nationen (engl. <i>United Nations</i>)
UNCCD	Wüstenkonvention (engl. <i>United Nations Convention to Combat Desertification</i>)
UNCED	Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (engl. <i>United Nations Conference on Environment and Development</i>)
UNCHE	Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen (engl. <i>United Nations Conference on the Human Environment</i>)
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (engl. <i>United Nations Development Programme</i>)
UNECE	Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (engl. <i>United Nations Economic Commission for Europe</i>)
UNEP	Umweltprogramm der Vereinten Nationen (engl. <i>United Nations Environment Programme</i>)

UNFCCC	Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen (engl. <i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>)
UPR	Periodisches Überprüfungsverfahren (engl. <i>Universal Periodic Review</i>)
Urt.	Urteil
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
USD	engl. <i>United States Dollar</i>
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
VG	Verwaltungsgericht
vs.	gegen (engl. <i>versus</i>)
WBGU	Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WIM	Warschauer Internationalen Mechanismus für Verluste und Schäden aufgrund des Klimawandels
WMO	Weltorganisation für Meteorologie (engl. <i>World Meteorological Organization</i>)
WVRK	Wiener Vertragsrechtskonvention
WWF	engl. <i>World Wide Fund For Nature</i>
z. B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEW	Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

1 Einführung

„[Climate change is] a highly complex, long-term, cross-border and cross-sectoral policy problem“¹

(R. Wurzel und J. Connelly)

Seit über 150 Jahren entlässt der Mensch durch das Verbrennen fossiler Energieträger wie Braun- und Steinkohle, Erdöl und Erdgas zusätzliche Treibhausgase (THG) in die Erdatmosphäre. Die menschlichen Aktivitäten verstärken den natürlichen Treibhauseffekt, der die Temperatur der Erdoberfläche erhöht. Durch die anthropogene Freisetzung von Treibhausgasen wandeln sich die klimatischen Verhältnisse auf der Erde. Dieses Phänomen des Klimawandels ist als globaler Megatrend zu beobachten.² Er stellt eine hochkomplexe globale Herausforderung dar,³ den die Präambel des Pariser Übereinkommens zum globalen Klimaschutz (PÜ) als eine gemeinsame Herausforderung der Menschheit (engl. „common concern of humankind“)⁴ bezeichnet. Die Weltgemeinschaft hat erkannt, dass der Klimawandel eine dringende und potenziell irreversible Bedrohung für die menschlichen Gesellschaften auf dem Planeten darstellt. Die Klimakrise erfordert eine möglichst breite Zusammenarbeit aller Länder und ihre Beteiligung an einer wirksamen und angemessenen internationalen Reaktion, um die Reduzierung der weltweiten THG-Emissionen zu beschleunigen.

Die Klimakrise ist zugleich „das größte und weitreichendste Marktversagen, das es je gegeben hat“⁵. Sie ist die Konsequenz eines wachstumsorientierten Wirtschafts- und Lebensstils eines kleinen Anteils der rund 7,8 Milliarden Er-

¹ *Wurzel/Connelly* (Hrsg.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, 2011, S. 279.

² *Griffin in Weiss/Daws* (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 823 (827f.).

³ Oder eine der 7 planetaren Grenzen nach *Rockström/Steffen ua*, *E&S* 14 (2009), 32ff.

⁴ Abs. 11 PÜ-Präambel; s. bereits Abs. 1 UNFCCC-Präambel.

⁵ *Stern*, *The Economics of Climate Change*, 2007, i (Executive Summary); *Edenhofer/Jakob*, *Klimapolitik*, 2019, S. 71.

denbewohnerinnen und -bewohner, der extrem ressourcen- und energieintensiv ist. Das Wirtschaftssystem setzt auf größtmögliche Gewinnmaximierung auf Grundlage der größtmöglichen Ausbeutung natürlicher und menschlicher Ressourcen. Die Gewinne aus den natürlichen Ressourcen werden oft privatisiert, ökologische und soziale Folgekosten werden hingegen weitestgehend externalisiert, sozialisiert sowie kommenden Generationen überlassen. Die konsumorientierte Wachstumsgesellschaft, die durch das Verbrennen fossiler Energieträger ihren immer weiterwachsenden Energiehunger stillt, verursacht die globale Erdüberhitzung als Nebeneffekt mit.

Man muss sich fragen, warum die Staatengemeinschaft nicht früher und konsequenter eingeschritten ist. Die Klimakrise ähnelt stark dem klassischen Gefangenen-Dilemma aus der Spieltheorie, in dem die „rationale“ Handlungsoption, nicht kooperativ zu agieren, attraktiver erscheint als die Zusammenarbeit.⁶ Diese Problemlage, dass eigentlich alle die begrenzte und freizugängliche Ressource Atmosphäre nutzen und bewahren möchten (Common-Pool-Ressource),⁷ aber egoistisch, also zugunsten eines kurzfristigen individuellen Vorteils handeln und so zur Übernutzung der Ressource beitragen, wird auch als die „Tragödie der Gemeingüter“⁸ bezeichnet.⁹ Das zentrale Problem liegt darin begründet, dass gerade keine begrenzten Nutzungsrechte festgelegt sind.

⁶ Amelung, Das „Paris-Agreement“, 2016, S. 4; Dorsch/Flachsland, *Global Environmental Politics* 17 (2017), 45 (46); Gardiner in Vanderheiden (Hrsg.), *Political Theory and Global Climate Change*, 2008, 25 (28); Keohane/Opppenheimer, *PaG* 4 (2016), 142 (143); Ostrom, *Governing the Commons*, 1990, S. 3–5.

⁷ Edenhofer/Jakob, *Klimapolitik*, 2019, S. 40; Ostrom, *Governing the Commons*, 1990, S. 7.

⁸ A. als „Tragik der Allmende“ (engl. *tragedy of the commons*) bezeichnet; dazu Gardiner in Vanderheiden (Hrsg.), *Political Theory and Global Climate Change*, 2008, 25 (28); Harris in Dryzek/Norgaard/Schlosberg (Hrsg.), *Oxford Handbook of Climate Change and Society*, 2013, 639 (641); Keohane/Opppenheimer, *PaG* 4 (2016), 142 (149); Leinen/Bummel, *Das demokratische Weltparlament*, 2017, S. 138f.; Ostrom, *Governing the Commons*, 1990, 2f.; Reif/Schenker, *ZEW policy brief* 5 (2015), 1; Streck, *ZUR* 30 (2019), 13 (15).

⁹ WBGU, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 39; Schlacke/Köster in Michelot (Hrsg.), *Justice climatique*, 2016, 265 (275f.).

Die Übernutzung des allgemein und frei verfügbaren globalen Gemeingutes¹⁰ Atmosphäre ist ein Problem kollektiven Handelns¹¹ par excellence. Dies wird durch die Tatsache verstärkt, dass die weitreichenden Konsequenzen der nicht nachhaltigen und übermäßigen Nutzung des natürlichen Gutes vor allem den ärmsten Ländern der Welt und erst den nachkommenden Generationen aufgebürdet werden (intra- und intergenerationale Gerechtigkeit).¹² Weltweit sind der Ausstoß von Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen), Möglichkeiten zur Minderung der schädlichen Emissionen, Kapazitäten und Betroffenheit ungleich verteilt (verteilungspolitische Implikationen).¹³ Die nachhaltige Nutzung des begrenzten globalen Gemeinguts Atmosphäre ist ein englisch „super wicked problem“,¹⁴ das eine weltweite Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung erfordert.¹⁵ Zugleich wirft das Klimaproblem Fragen nach der zukünftigen Gestaltung des gemeinsamen Zusammenlebens auf diesem Planeten auf.¹⁶

Die gebührende Aufmerksamkeit und Reaktion der Weltgemeinschaft erhielt die Klimakrise bisher nicht. Sie und andere sozio-ökologische Themen standen nicht erst seit dem „Trumpozän“¹⁷ im Schatten anderer geopolitischer und wirtschaftlicher Konflikte und Machtkämpfe zwischen den souveränen Nationalstaaten.¹⁸ Seit der Verabschiedung des Pariser Weltklimaüberein-

¹⁰ Engl. global public good.

¹¹ Engl. collective action problem, dazu *Ostrom*, *Governing the Commons*, 1990, S. 5–7; s. a. *Dorsch/Flachsland*, *Global Environmental Politics* 17 (2017), 45 (49).

¹² Zur sozialen Gerechtigkeit s. z. B. *Lenz/Volmert ua*, *Die Verknüpfung von Emissionshandelssystemen - sozial gerecht und ökologisch effektiv*, 2014, S. 30–36.

¹³ *Edenhofer/Jakob*, *Klimapolitik*, 2019, S. 118–121; *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 39.

¹⁴ *Lazarus*, *Cornell Law Review* 94 (2009), 1153ff., insb. S. 1159ff.; *van Asselt/Bossner*, *CCLR* 10 (2016), 46 (51) m. w. N. in Fn. 50.

¹⁵ Zu Voraussetzungen einer gelingenden internationalen Klimagovernance basierend auf den Ansätzen von *Ostrom* ua s. *Streck*, *ZUR* 30 (2019), 13 (15f.).

¹⁶ Dazu ausführlich *Paavola* in *Ostrom/Cole* (Hrsg.), *Property in Land and Other Resources*, 2012, 417.

¹⁷ *Brüggemann*, *Wissenschafts-Kommunikation im Trumpozän*, <cen.uni-hamburg.de/about-cen/news/2017-04-27-klimakommunikation.html> (Stand: 10.8.2020).

¹⁸ So argumentieren a. *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 46.

kommens im Jahr 2015 erhärtet sich jedoch der Eindruck, dass zumindest ein erheblicher Teil der Staatengemeinschaft ernsthaft bemüht ist, die Tragödie bezüglich der internationalen Gemeinressource durch kooperatives Handeln und allgemeine staatliche Regulierung aufzuhalten. Die Regierungen übernehmen nun regulatorische Verantwortung für die nachhaltige Nutzung der Erdatmosphäre. Jetzt kommt es aber nicht nur auf die symbolstarken internationalen Bekenntnisse zum Klimaschutz an, sondern auf die Formulierung ambitionierterer nationaler Klimaschutzziele und -maßnahmen sowie deren effektiven Umsetzung in den Staaten selbst. Die bisherigen Ambitionen reichen nämlich nicht aus, den globalen Temperaturanstieg ernsthaft zu begrenzen. Die bisherigen Bemühungen reichen erst recht nicht, wenn nur halbherzige nationale Maßnahmen zu ihrer Umsetzung geplant sind.¹⁹

In diesem Zusammenhang darf nicht unbedacht bleiben, dass klimapolitische Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Handlungsebenen (international, supranational, national, subnational sowie transnational) bestehen. Eine besondere Verantwortung ergibt sich für die nationale Ebene.²⁰ Die Regierungen der einzelnen Staaten werden jedoch nicht immer ihrer Verantwortung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Güter gerecht, weil sie entweder eigenen Zielkonflikten unterliegen (z. B. Wirtschaftswachstum und Ressourcenschutz) oder durch andere Individual- oder Wirtschaftsinteressen gegenüber Allgemeinwohlinteressen beeinflusst sind (z. B. Automobilindustrie und Luftreinhaltung zur Gesundheitsförderung). Ferner liegt ein klassisches Trittbrettfahrerproblem vor, denn kein Land kann von dem positiven Nutzen des Klimaschutzes ausgeschlossen werden, auch wenn es selbst keinen Beitrag leistet.²¹

Daher liegt die Hypothese nahe, dass bei den Nationalstaaten, ob Demokratien oder andere Staatsformen, Defizite bei der nationalen Umsetzung des Pariser Übereinkommens auftreten können, auch wenn die Weltgemein-

¹⁹ S. gleich dazu Unterkapitel 1.1.

²⁰ S. zur Verantwortungsstruktur u. zum Steuerdesign des PÜ Unterkapitel 2.3.

²¹ *Edenhofer/Jakob*, Klimapolitik, 2019, 73, 78f.; *Streck*, ZUR 30 (2019), 13 (15); *Buck/Verheyen* in Koch/Hofmann ua (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 2018, § 1 Rn. 88.

schaft insgesamt beeindruckende völkerrechtliche Verhandlungserfolge zum Schutz der Erdatmosphäre erzielt hat. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer „zivilgesellschaftlichen Kontrolle“,²² die die Implementierung und Befolgung der auf Freiwilligkeit beruhenden Pariser Vertragspflichten durch die staatlichen Organe öffentlich überwacht. Umweltverbände agieren als organisierter Teil der „klimabewegten Zivilgesellschaft“,²³ als sogenannte „Anwälte bzw. Sachwalter globaler Gemeingüter“²⁴ wie das Klima. Die transnational vernetzten Verbände übernehmen eine Kontrollfunktion und nutzen verschiedene Instrumente und Mechanismen auf den verkoppelten Handlungsebenen²⁵.

Umweltverbände sind häufig juristische Personen nationalen Rechts, die als Treuhänder der globalen Gemeingüter auftreten. Schließlich sind die internationalen öffentlichen Güter wie das Weltklima oder Ozeane selbst keine eigenständigen Rechtspersonen. Nicht-humane Personen sind grundsätzlich

²² *Franzius*, EurUP 15 (2017), 166 (171, 175).

²³ *Kovac/Sperfeld ua*, Zwischen Klimagerechtigkeit und der Implementierung der NDCs, 2019, S. 14; zum Begriff zivilgesellschaftliche Organisationen *Leonardo Nassar de Oliveira*, RECIEL 24 (2015), 182 (Fn. 1).

²⁴ *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 76.

²⁵ *Franzius*, ZUR 28 (2017), 515 (520).

nicht ins Recht einbezogen.²⁶ Die öffentlichen Güter besitzen folglich auch keine Möglichkeit, ihre Rechte als nicht-humane Rechtspersonen gerichtlich durchzusetzen. Obwohl in Anbetracht der ökologischen Krisen²⁷ die Literatur die Vorteile diskutiert, nicht-humane Rechtspersonen autonome Rechte zuzuschreiben, die sie assistiert durch humane und kollektive Personen auch im Verwaltungsprozess durchsetzen können, wirkt eine solche Begriffserweiterung zumindest in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) undenkbar.²⁸ Die britische Umweltschutzorganisation Nature's Rights arbeitet nichtsdestotrotz an einem Vorschlag für eine europäische Richtlinie,²⁹ die den Objekten der Natur eigene (Klage-)Rechte einräumt.

²⁶ Einzelne nationale Anerkennungen von Umweltgütern alphabetisch sortiert nach Staat: australischer Fluss Yarra; bolivianische Mutter Erde (Gesetz über die Rechte der Mutter Erde); ecuadorianische Mutter Erde „Pachamama“ (in Verfassung) u. der Fluss Vilcabamba; indischer Fluss Narmada; kolumbianischer Fluss Río Atrato (Urteil des Verfassungsgericht) u. kolumbianischer Regenwald Amazonas; neuseeländische Fluss Whanganui River, der Wald Te-Urewera (Te-Urewera-Gesetz) u. neuseeländischer Vulkan Taranaki (Vertrag zwischen Neuseeland u. Taranaki Iwi); US-amerikanisches Ökosystem der Gemeinde Tamaqua in Pennsylvania (Gemeindeordnung von Tamaqua). Ferner wurden a. Bemühungen unternommen, den Flüssen Ganges u. Yamuna in Indien u. dem Colorado River in den USA einen ähnlichen rechtlichen Status zu gewähren. Dazu s. *Global Water Forum*, *Of Rivers, Deities, and Legal Persons – A New Approach to Managing Freshwater Resources?*, <globalwaterforum.org/2018/09/03/of-rivers-deities-and-legal-persons-a-new-approach-to-managing-freshwater-resources/> (Stand: 10.8.2020); *World Economic Forum*, *The Colombian Amazon now has the Same Legal Rights as you*, <weforum.org/agenda/2018/04/colombias-top-court-orders-government-to-protect-amazon-forest-in-landmark-case/> (Stand: 10.8.2020), *Klimareporter*, *Welche Rechte hat ein Fluss, Wald oder Berg? „Objekte der Natur“ als Rechtspersonen*, <klimareporter.de/protest/welche-rechte-hat-ein-fluss-wald-oder-be rg?fbclid=IwAR0I3AxWS8ca3EYp5tZ7tidWH9iQlboeWGgDkaRu9msCbjXSgIXTEO e8ARM> (Stand: 10.8.2020); s. a. *Tabios Hillebrecht/Berros* (Hrsg.), *Can Nature Have Rights?*, 2017; *O'Donnell/Talbot-Jones*, *E&S* 23 (2018), 1ff.

²⁷ Zu den v. Weltwirtschaftsforum anerkannten 10 globalen langfristigen Risiken für die nächsten 10 Jahre zählen Wetterextreme, Versagen im Klimaschutz, Naturkatastrophen, Biodiversitätsverlust, durch den Menschen verursachte Umweltkatastrophen u. Wasserknappheit, s. *World Economic Forum*, *The Global Risks Report 2020*, 2020.

²⁸ Ausführlich zu Grenzen u. bejahend zu Möglichkeiten der Öffnung des Begriffs der Rechtsperson für nicht-humane Rechtspersonen s. *Fischer-Lescano*, *ZUR* 29 (2018), 205ff.; s. a. *Meyer-Abich*, *Wege zum Frieden mit der Natur*, 1986, insb. S. 162-196; *Ramsauer*, *Metropolis* 2011, 1ff.; *Stone*, *Southern California Law Review* 45 (1972), 450ff.

²⁹ *Nature's Rights*, *Draft*, <natures-rights.org/ECI-DraftDirective-Draft.pdf> (Stand: 14.11.2018).

Dessen ungeachtet besitzen Umweltverbände in einigen Rechtsordnungen, in die das demokratiefördernde „Aarhus“-Recht³⁰ Eingang gefunden hat, eine „prokuratorische Rechtsstellung“.³¹ Sie vertreten vor Gericht Umwelt- und Klimaschutzinteressen. Ihre Aktivitäten reichen aber weit über strategische Gerichtsverhandlungen und quasi-gerichtliche Verfahren hinaus, die darauf abzielen, die Atmosphäre als gemeinsame Hülle zu schützen, die uns atmen lässt und vor kosmischer Strahlung beschützt.

Das einleitende Kapitel umreißt zunächst die Klimaveränderung als existentielle Bedrohung für das menschliche Zusammenleben auf unserem Planeten (1.1). Es exploriert im Unterkapitel 1.2 den Forschungsgegenstand, das Forschungsziel der Arbeit und den aktuellen Forschungsstand zum Pariser Klimaschutzübereinkommen. Im Anschluss beschreibt das Unterkapitel 1.3 das methodische Vorgehen. Das letzte Unterkapitel schildert den inhaltlichen Verlauf der Arbeit (1.4).

1.1 Überhitzung der Erde

Die veränderte chemische Zusammensetzung der Erdatmosphäre ist eine anthropogene Realität. Die Erdatmosphäre erlebte eine vergleichbare Kohlenstoffdioxid-Konzentration vor etwa drei bis fünf Millionen Jahren. Damals sei die Durchschnittstemperatur auf der Erde zwei bis drei Grad höher gewesen als im „Anthropozän“.³² In der Tat haben sich die Landflächen der Erde durch menschliche Aktivitäten seit Ende des 19. Jahrhunderts weltweit bereits um rund 1,5 Grad Celsius erwärmt.³³ Die durchschnittliche globale Oberflächentemperatur hat sich durch die Verlangsamungseffekte der Ozeane um rund 1 Grad Celsius erhöht.³⁴

³⁰ Darunter fallen die UNECE Aarhus-Konvention u. das UNECLAC Escazú-Abkommen.

³¹ *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 78.

³² Zum Begriff des Anthropozäns in der Rechtswissenschaft s. *Köck*, ZUR 28 (2017), 257ff.; *Leinfelder*, ZUR 28 (2017), 259ff.; *Winter*, ZUR 28 (2017), 267ff.

³³ *IPCC*, Climate Change and Land, 2019, A.2.1.

³⁴ *IPCC*, Climate Change and Land, 2019, A.2.1; *IPCC*, Summary for Policymakers: Global Warming of 1.5 °C, 2018, A.1.

Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC),³⁵ das auch als Weltklimarat bezeichnet wird, beschreibt in seinem „Sonderbericht 1,5 °C globale Erwärmung (SR 1.5)“³⁶ die Herausforderungen, die damit verbunden sind, die globale Erwärmung auf „deutlich unter zwei Grad Celsius“ bis zum Jahr 2100 zu begrenzen oder möglichst auf die vorteilhafteren 1,5 Grad Celsius zu beschränken. Der Sonderbericht aus dem Jahr 2018³⁷ fungiert als eine Art „Machbarkeits-Metastudie“, die zumindest die Möglichkeit aufzeigt, dass aus naturwissenschaftlicher und technologischer Sicht das Temperaturziel des Pariser Übereinkommens³⁸ erreicht werden kann. Hierfür müssen die THG-Emissionen sehr schnell gesenkt und gleichzeitig Kohlenstoffdioxid (CO₂) in sehr großem Umfang aus der Erdatmosphäre entfernt werden. Der Sonderbericht unterstreicht insofern erneut die Dringlichkeit, mit der der Klimakrise begegnet werden muss.

Um die Erderwärmung auf die wesentlich vorteilhafteren 1,5 Grad Celsius zu begrenzen, bedarf es nach Berechnungen des Weltklimarates der Nutzung von CO₂-Entnahmen aus der Luft in einer Größenordnung von 100 bis 1.000 Gigatonnen CO₂-Äquivalente (Gt CO₂e) im Verlauf des 21. Jahrhunderts.³⁹ Dies kann einerseits durch die Entnahme von CO₂ aus der Atmosphäre gelingen (Filterung). Andererseits kann die Freigabe von Treibhausgasen in die Atmosphäre durch Kohlenstoffabscheidung und -speicherung (engl. Carbon Capture and Storage, CCS) bei Verbrennungsprozessen fossiler Energieträger vermieden werden. Zusätzlich setzt der Weltklimarat auf BECCS-Tech-

³⁵ Zu Besonderheiten des zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen s. *Boysen*, ZUR 29 (2018), 643 (648 m. w. N.).

³⁶ Der offizielle dt. Langtitel lautet „1,5 °C globale Erwärmung - Der IPCC-Sonderbericht über die Folgen einer globalen Erwärmung um 1,5 °C gegenüber vorindustriellem Niveau und die damit verbundenen globalen Treibhausgasemissionspfade im Zusammenhang mit einer Stärkung der weltweiten Reaktion auf die Bedrohung durch den Klimawandel, nachhaltiger Entwicklung und Bemühungen zur Beseitigung von Armut.“; IPCC, *Climate Change and Land*, 2019 u. dt. Übersetzung abrufbar unter *SCNAT/IPCC/UBA*, IPCC-Sonderbericht über Klimawandel und Landsysteme (SRCC-L), 2019.

³⁷ Das Mandat für den IPCC-Bericht ergibt sich aus Beschluss 1/CP.21, Abs. 21.

³⁸ Zu den völkerrechtlich verbindlichen Pariser Zielen s. Unterkapitel 2.3.

³⁹ IPCC, *Summary for Policymakers: Global Warming of 1.5 °C*, 2018, SPM-19.

niken, also auf „Bio-CCS“-Techniken,⁴⁰ wo pflanzliches Material für Bioenergie verbrannt und dabei das CO₂ herausgefiltert und verpresst wird.

Die Filterung und (BE-)CCS-Technologien des Geo- oder Climate Engineerings sind jedoch aus wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Gründen höchst umstritten.⁴¹ Gerade die Anlagen zur Filterung von CO₂ sind bisher nicht soweit ausgereift, um der Erdatmosphäre substanziell und im notwendigen Ausmaß CO₂ zu entnehmen, sodass sie negative THG-Emissionen erzeugen könnten. Zudem steht für die Filterung noch keine auskömmliche großskalige Infrastruktur zur Verfügung.⁴² Aus diesen und vielen weiteren Gründen sind primär und prioritär Klimaschutzmaßnahmen⁴³ zu ergreifen, sodass möglichst wenig anthropogenes CO₂ in die Atmosphäre entlassen wird, das ihr später entzogen werden müsste.

Bislang steuert die Welt einem ernstzunehmenden 3-Grad-Kurs im Vergleich zur Zeit vor der Industrialisierung entgegen, trotz der internationalen Klimaschutzverträge (Klimarahmenkonvention 1992, Kyoto-Protokoll 1997, Pariser Übereinkommen 2015).⁴⁴ So zeichnet sich ab, dass die von den knapp 200 Pariser Vertragsstaaten und der Europäischen Union national festgelegten Klimaschutzbeiträge (engl. Nationally Determined Contributions, NDCs)⁴⁵ nicht ausreichend sind,⁴⁶ sodass die globale mittlere Temperatur höchstwahrscheinlich bis in den Bereich bis etwa 3,2 Grad Celsius bis zum Jahr 2100 steigen würde. Die Staatengemeinschaft stellte bereits in der Begleitentscheidung 1/CP.21 „mit Besorgnis“⁴⁷ fest, dass die staatlichen beabsichtigten Bei-

⁴⁰ Mayer, CCLR 13 (2019), 113ff.

⁴¹ Compagnon, CCLR 13 (2019), 104ff.; Preston, Climate Justice and Geoengineering, 2016; Ausgabe 2-4 (10.2015) Climate Law widmet sich als Sonderheft dem Climate Engineering-Recht; Umwelt-bundesamt, Geo-Engineering, 2011.

⁴² Edenhofer/Jakob, Klimapolitik, 2019, S. 54-56.

⁴³ Engl. mitigation measures.

⁴⁴ UNEP, Emissions Gap Report 2018, 2019, S. XIV.

⁴⁵ Zur Rechtsform u. zum Rechtscharakter der NDCs s. Unterkapitel 2.2.2 u. 2.3.

⁴⁶ Bestandsaufnahme der NDCs s. UNFCCC/UNDP, NDC Global Outlook Report 2019, 2019.

⁴⁷ Beschluss 1/CP.21, Abs. 17: engl. „Notes with concern“.

träge nicht unter die vorgesehenen 2-Grad-Szenarien fallen, sondern im Jahr 2030 voraussichtlich auf 55 GtCO₂e prognostiziert werden. Für ein 2-Grad-Szenario müssten die THG-Emissionen bis im Jahr 2030 weltweit auf 40 GtCO₂e sinken.⁴⁸

Laut des Emissions Gap Report 2019,⁴⁹ ein Bericht⁵⁰ des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP)⁵¹, ist die THG-Emissionsvermeidungslücke⁵² riesig. Im Jahr 2030 muss der jährliche THG-Ausstoß um 15 GtCO₂e unter den derzeitigen eingereichten Klimaaktionsplänen für das 2-Grad-Ziel liegen und 32 GtCO₂e für das 1,5-Grad-Ziel.⁵³ Laut dem UNEP-Bericht ist eine drastische Ambitionssteigerung der NDCs im Jahr 2020 erforderlich, denn die bisherigen dargelegten Maßnahmen reichen bei weitem nicht aus. Die Staaten müssen ihre in den NDCs festgelegten Ambitionen zur Erreichung des 2-Grad-Zieles verdreifachen und zur Erreichung des 1,5°C-Zieles mehr als verfünffachen. Aufgrund des Fehlens von hinreichenden Klimaschutzmaßnahmen, die innerhalb des Pariser Zeitrahmens wirken, kann die Vermeidungslücke auch als „Policy Gap“ verstanden werden. Der Emissions Gap Bericht zeigt ferner, dass die Anzahl der Staaten steigt, die für das Jahr 2050 Netto-Null-Ziele für ihren THG-Ausstoß ankündigen, bislang haben jedoch nur wenige Vertragsparteien formell langfristige Strategien vorgelegt.⁵⁴

Nicht nur, dass die zögerlichen und unterschiedlich stark ambitionierten NDCs für die ambitionierten internationalen Klimaschutzziele unzureichend sind. Hinzu tritt die doppelte Vermeidungslücke, das heißt, dass einige Ver-

⁴⁸ Beschluss 1/CP.21, Abs. 17; s. a. *UNFCCC, Synthesis Report on the Aggregate Effect of the Intended Nationally Determined Contributions, FCCC/CP/2015/7*; s. a. *Höhne/Kuramochi/Warnecke ua, Climate Policy* 17 (2017), 16ff.; *Mace, Climate Law* 6 (2016), 21ff.; *Rogelj/den Elzen/Höhne ua, Nature* 534 (2016), 631ff.

⁴⁹ *UNEP, Emissions Gap Report 2019*, 2019.

⁵⁰ Seit 2013 bringt das UNEP jährlich erscheinende Vermeidungslückenberichte heraus.

⁵¹ A. engl. UN Environment bezeichnet.

⁵² Fortan Vermeidungslücke.

⁵³ Zu den völkerrechtlich verbindlichen PÜ-Zielen s. Unterkapitel 2.3.

⁵⁴ Zur Ambitionssteigerung der NDCs u. den eingereichten Langfriststrategien s. a. *UNFCCC/UNDP, NDC Global Outlook Report 2019*, 2019.

tragsparteien ihre selbst gesteckten Zusagen (teilweise und) wahrscheinlich nicht erreichen werden. Diese Befürchtung erwächst aus der Studie der einzelnen NDCs, die zwar (konditionale) ehrgeizige und ambitionierte Ziele formulieren, denen aber häufig konkrete und ausreichende Maßnahmen zu deren Umsetzung fehlen. Die Kyoto-Erfahrung lehrt, dass gewiss nicht alle Staaten ihre Pflichten einhalten⁵⁵ und somit eine stärkere Erderwärmung droht. Zusätzlich befremdet die Tatsache, dass einige NDCs (noch) nicht mit den innerstaatlichen energiepolitischen Plänen harmonisiert sind.⁵⁶

Laut dem UN-Umweltprogramm werden verstärkte Maßnahmen der G20-Staaten⁵⁷ für die weltweiten Bemühungen zur Verringerung des THG-Ausstoßes von entscheidender Bedeutung sein. Denn zwei wesentliche Aspekte sind zu berücksichtigen: Erstens sind lediglich diese 20 Staaten für etwa 78 Prozent der weltweiten THG-Emissionen verantwortlich.⁵⁸ Zweitens stagnieren die Pro-Kopf-Emissionen in diesen Ländern mit hohem Einkommen seit vielen Jahren auf hohem Niveau.⁵⁹ Schnelle und weitreichende Systemübergänge⁶⁰ sind in diesen Staaten und in allen bedeutsamen Wirtschaftssektoren, wie z. B. in der Industrie, der Landwirtschaft, im Verkehr, im Gebäude- und Energiesektor nötig. Diese notwendigen Veränderungen sind in ihrem Ausmaß beispiellos.⁶¹

⁵⁵ 9 Staaten (Republik Österreich, Königreich Dänemark, Island, Japan, Fürstentum Liechtenstein, Großherzogtum Luxemburg, Königreich Norwegen, Königreich Spanien u. die Schweizerische Eidgenossenschaft) emittierten höhere THG-Mengen als in der 1. KP-Verpflichtungsperiode festgelegt, einschließlich Emissionen u. Senken aus LULUCF; *Shishlov/Morel/Bellassen*, *Climate Policy* 16 (2016), 768 (Tabelle 1).

⁵⁶ *Edenhofer/Jakob*, *Klimapolitik*, 2019, 84f.

⁵⁷ Die sog. Gruppe der Zwanzig. Zur G20 gehören 19 Staaten u. die EU.

⁵⁸ *UNEP*, *Emissions Gap Report 2019*, 2019, S. VI.

⁵⁹ *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 37.

⁶⁰ Engl. „rapid and far-reaching transitions“ in *IPCC*, *Summary for Policymakers: Global Warming of 1.5 °C*, 2018, SPM-17.

⁶¹ So heißt es in der „Zusammenfassung für Entscheidungsträger“ des *IPCC*, *Summary for Policymakers: Global Warming of 1.5 °C*, 2018, SPM-17; dt. Übersetzung von *SCNAT/IPCC/UBA*, *IPCC-Sonderbericht über 1,5 °C globale Erwärmung*, 2018.

Unternimmt die Weltgemeinschaft zu wenig gegen das Voranschreiten des Klimawandels, drohen weiter erhöhte Durchschnittstemperaturen, die Hitzeextreme, Dürren und Niederschlagsdefizite oder Starkniederschläge begünstigen. Zudem droht das Überschreiten sogenannter Kippelemente, englisch „tipping elements“, des Erdklimasystems. Diese potenziell abrupten und irreversiblen Änderungen sind unter anderem das Schmelzen der Eiskappen, die Erwärmung und Versauerung der Ozeane, Verluste in der Biodiversität⁶² sowie der Gletscher.⁶³ Die Intensität und Häufigkeit dieser Phänomene hängt stark davon ab, wie sehr der Temperaturanstieg und die Nutzung der Erdatmosphäre als „begrenzter Deponieraum“⁶⁴ für Treibhausgase beschränkt wird.⁶⁵

Ein besonders deutliches Beispiel für auftretende Extremwetterereignisse sind die Hitzewellen in Europa im Jahr 2018, 2019 und 2020⁶⁶. Aus Lappland meldete der finnische Wetterdienst im Jahr 2018 33,4 Grad Celsius – die höchste je in dieser Region gemessene Lufttemperatur. Ende Juni 2019 stieg die Temperatur in Südfrankreich auf einen neuen Allzeit-Rekordwert von 46 Grad Celsius. Der Juni 2019 war insgesamt der wärmste jemals verzeichnete Monat in Europa seit Beginn der Wetteraufzeichnung im Jahr 1850.⁶⁷

Die Folgen der Hitzewellen waren und sind anhaltende Dürren, Waldbrände sowie Trinkwasserknappheit, enorme landwirtschaftliche Schäden und Forstschäden. In Schweden wüteten im Jahr 2018 aufgrund der Hitze und der

⁶² S. a. UN-Biodiversitätsreport vom Weltbiodiversitätsrat, *IPBES*, Summary for Policy-makers of the Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services, 2019.

⁶³ *IPCC*, Summary for Policymakers: Global Warming of 1.5 °C, 2018, SPM-9-11.

⁶⁴ *Edenhofer/Jakob*, Klimapolitik, 2019, S. 40.

⁶⁵ Engl. Vorwort des *UNEP*, Emissions Gap Report 2019, 2019: „Every bit of warming matters, every year matters, every choice matters“.

⁶⁶ *Met Office*, 2020 set to extend series of Earth’s warmest years, <metoffice.gov.uk/about-us/press-office/news/weather-and-climate/2019/2020-global-temperature-forecast> (Stand: 15.6.20 20).

⁶⁷ *Copernicus Climate Change Service (C3S)*, Record-Breaking Temperatures for June, <climate.copernicus.eu/record-breaking-temperatures-june> (Stand: 14.6.2020).

wochenlangen Trockenheit nördlich des Polarkreises schwere Waldbrände.⁶⁸ Es traten in den Jahren 2018 und 2019 außerdem extreme Landschaftsbrände in Portugal und Griechenland auf.

Die junge Attributionsforschung,⁶⁹ darunter das World-Weather-Attribution-Projekt, untersuchte unter anderem den menschenverursachten Anteil an der westeuropäischen Hitzewelle im Jahr 2019. Das Ergebnis der Untersuchung ist, dass jede heute in Europa auftretende Hitzewelle durch den vom Menschen verursachten Klimawandel wahrscheinlicher und intensiver wird.⁷⁰

1.2 Gegenstand, Ziel und Stand der Forschung

Mit dem Inkrafttreten des Pariser Klimaschutzübereinkommens erwarten viele, dass die Vertragsstaaten ihren Versprechen nachkommen. Das rechtswirksame internationale Übereinkommen weckt die Erwartungshaltung, dass die politisch Verantwortlichen in irgendeiner Weise zur Verantwortung gezogen würden, wenn sie es nicht einhalten. In nationalen „Rechtsstaaten“ werden rechtliche Pflichten grundsätzlich durchgesetzt und diejenigen, die gegen sie verstoßen, müssen mit Sanktionen rechnen. Die meisten demokratischen Gesellschaften gehen ferner davon aus, dass Bedienstete des öffentlichen Sektors in gewissen Machtpositionen ihre Handlungen oder ihre Untätigkeit angesichts verbindlicher politischer Verpflichtungen (öffentlich) rechtfertigen müssen.⁷¹

⁶⁸ *Krikken/Lehner/Karsten Hausteiu ua*, *Natural Hazards and Earth System Sciences* (EGU) 2019, 1ff.

⁶⁹ A. als Zuordnungsforschung bezeichnet. Sie bewertet, inwieweit der v. Menschen verursachte Klimawandel eine Rolle bei der Intensität u. Häufigkeit von extremen Wetterereignissen spielt. Einer der ersten Aufsätze dazu v. *van Oldenborgh/Otto/Hausteiu ua*, *Hydrology and Earth System Sciences* 12 (2015), 13197-13126ff.

⁷⁰ *van Oldenborgh/Philip ua*, *Human Contribution to the Record-Breaking June 2019 Heat Wave in France, 2019*; *van Oldenborgh/Otto/Hausteiu ua*, *Human Contribution to the Record-breaking July 2019 Heat Wave in Western Europe, 2019*.

⁷¹ So argumentieren a. *Karlsson-Vinkhuuzen ua*, *Climate Policy* 18 (2017), 1.

Multilaterale Abkommen zum Umweltschutz,⁷² wie der Pariser Völkerrechtsvertrag,⁷³ enthalten eine Reihe von selbsterzwingenden Elementen, die die Geltungskraft der Normen zu verstärken beabsichtigen, auch wenn im Allgemeinen ein Vollzugs- und Sanktionsdefizit vorliegt. Hierzu zählen Maßnahmen zur Erfüllungshilfe, Verfahren zur Erfüllungskontrolle und formelle Verfahren zur Streitbeilegung. Zudem können Abkommen grundsätzlich auch Nichteinhaltungsmechanismen⁷⁴ und Haftungsregeln vorsehen.⁷⁵

Das Pariser Übereinkommen beinhaltet Mechanismen zur Erfüllungshilfe und Erfüllungskontrolle. Die Mechanismen und Instrumente zur Erfüllungshilfe sollen die Vertragsparteien bei der Umsetzung ihrer Pflichten unterstützen: die Klimafinanzierung,⁷⁶ die Technologieentwicklung und der Technologietransfer,⁷⁷ der Kapazitätsaufbau⁷⁸ sowie die Aktivitäten zum Klima-Empowerment,⁷⁹ namentlich Bildung, Ausbildung, Sensibilisierung der Öffentlichkeit, Beteiligung und öffentlicher Zugang zu Informationen. Darüber hinaus ergänzt ein verknüpftes dreigliedriges System zur Einhaltungüberwachung der Pflichten diese Unterstützungsmaßnahmen: der Transparenzrahmen,⁸⁰ der Mechanismus zur Unterstützung der Umsetzung und der Förderung der Einhaltung der Bestimmungen⁸¹ sowie die globale Bestandsaufnahme.⁸²

Das Pariser Übereinkommen richtet einen erweiterten Transparenzrahmen für Maßnahmen und Unterstützung und einen Unterstützungsmechanismus

⁷² Engl. Multilateral Environmental Agreements (MEAs).

⁷³ Erörterungen zur Rechtsform u. -verbindlichkeit sowie zum Rechtscharakter in Unterkapitel 2.2.

⁷⁴ Engl. non-compliance-mechanism.

⁷⁵ Ausführlich *Buck/Verheyen* in Koch/Hofmann ua (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 2018, § 1 Rn. 82–102.

⁷⁶ Art. 9 PÜ.

⁷⁷ Art. 10 PÜ.

⁷⁸ Art. 11 PÜ.

⁷⁹ Art. 12 PÜ.

⁸⁰ Art. 13 PÜ.

⁸¹ Art. 15 PÜ.

⁸² Art. 14 PÜ.

ein, der die Umsetzung verbessern und die Einhaltung fördern soll. Das Unterstützungskomitee soll transparent und in einer nicht Streitig angelegten und nicht auf Strafen ausgerichteten Weise handeln. Darüber hinaus sieht das Pariser Übereinkommen alle fünf Jahre eine weltweite Bestandsaufnahme der Durchführung des Übereinkommens vor, um die kollektiven Fortschritte bei der Verwirklichung des Vertragszwecks und seiner langfristigen Ziele zu evaluieren. Der Mechanismus der globalen Bestandsaufnahme ist eine Art kollektives Peer-Review-Forum, in dem sich alle staatlichen Parteien gegenseitig zur Rechenschaft ziehen können.⁸³ Das Ergebnis der Bestandsaufnahme dient gemäß Art. 14 Abs. 3 PÜ „zur Unterrichtung der Vertragsparteien für die auf nationaler Ebene zu entscheidende Aktualisierung und Verstärkung ihrer Maßnahmen“.

Die Gestaltung des Pariser Erfüllungssicherungssystems spiegelt insofern die Präferenz und den Konsens der Staaten wider, auf zwischenstaatliche Kooperation zu setzen,⁸⁴ anstatt Vertragsverletzungen zu stigmatisieren oder harte Sanktionen zu verhängen.⁸⁵ Das Übereinkommen setzt auf das Eigeninteresse der Staaten und weniger auf den rechtlichen Zwang. Die Staaten definieren ihre eigenen Klimaschutzbeiträge. Die enthaltenen nationalen Maßnahmen sind Teil der nationalen Rechtsordnung, wodurch die konkreten Klimaschutzziele und -maßnahmen den (stärkeren) innerstaatlichen Durchsetzungsmechanismen unterliegen.⁸⁶

Der formelle Pariser Ansatz der politischen⁸⁷ Rechenschaftspflicht⁸⁸ mit gegenseitiger internationaler Staatenkontrolle ist daher schwach ausgestaltet.

⁸³ *Karlsson-Vinkhuyzen ua*, *Climate Policy* 18 (2017), 1 (2).

⁸⁴ *Buck/Verheyen* in Koch/Hofmann ua (Hrsg.), *Handbuch Umweltrecht*, 2018, § 1 Rn. 82.

⁸⁵ *Karlsson-Vinkhuyzen ua*, *Climate Policy* 18 (2017), 1 (2); *Tanzi/Pitea* in *Treves/Pineschi/Tanzi ua* (Hrsg.), *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, 2009, 569.

⁸⁶ So a. *Kreuter-Kirchhof*, *DVBL* 132 (2017), 97 (101).

⁸⁷ *Steffek*, *Ethics & International Affairs* 24 (2010), 45 (48).

⁸⁸ In Abgrenzung zur Rechenschaftspflicht der Unternehmen s. dazu *Morgera* in *Morgera/Kulovesi* (Hrsg.), *Research Handbook on International Law and Natural Resources*, 2016, 109ff.; im Markt- oder sozialen Kontext s. dazu *Mashaw* in *Dowdle* (Hrsg.), *Public Accountability*, 2006, 115 (119–129).

Die Auffassung, dass die vertrauensbasierte Peer-to-Peer-Förderung zur Pariser Vertragseinhaltung zwischen den Vertragsparteien zu einer effektiven „gegenseitigen Rechenschaftspflicht“⁸⁹ führt, ist dabei höchst umstritten. Die Zurückhaltung der Staaten auf harte Steuerung durch Weisung zu setzen und stattdessen weiche Steuerung durch Kooperation⁹⁰ im internationalen Übereinkommen zu institutionalisieren,⁹¹ muss jedoch nicht bedeuten, dass die Staaten nicht für ihre (Un-)Tätigkeit bezüglich ihrer Pariser Beiträge belangt werden können.⁹²

Die skizzierte Darstellung des Pariser Systems zur Erfüllungshilfe und -kontrolle⁹³ verdeutlicht in jedem Falle, dass der sogenannte formelle „Rechenschaftsrahmen“⁹⁴ kein Mandat für starke Sanktionen oder ähnliche Durchsetzungsmaßnahmen enthält, die viele mit vollzugsfähigen Rechtspflichten verbinden würden. Diese sind typischerweise in nationalen Rechtsordnungen zu finden. Die Vertragsparteien werden nicht in effektiver Weise für die Nichteinhaltung ihrer Vertragspflichten zur Rechenschaft gezogen. Auf der internationalen Ebene gibt es zudem keine höhere zentrale Instanz („Weltregierung“), die durch ihr Gewaltmonopol das Recht erzwingen und hierarchisch durchsetzen könnte.⁹⁵

Viele Studien zu internationalen Umweltschutzabkommen und zur staatlichen Rechenschaftspflicht tendieren dazu, sich auf die formellen Mechanismen zum Monitoring und zur Überprüfung der Umsetzung⁹⁶ und insbesondere der (Nicht-)Einhaltungsverfahren und -mechanismen völkerrechtlicher

⁸⁹ *Karlsson-Vinkhuyzen ua*, *Climate Policy* 18 (2017), 1 (2-3).

⁹⁰ Insb. Art. 6 PÜ zu Kooperationsmöglichkeiten; dazu *Howard* in *Klein/Carazo ua* (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017.

⁹¹ *Curlbach* in *Schuppert/Voßkuhle* (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, 129 (135).

⁹² *Karlsson-Vinkhuyzen ua*, *Climate Policy* 18 (2017), 1 (2).

⁹³ Ausführlich dazu Unterkapitel 3.1 u. 3.2.

⁹⁴ *Karlsson-Vinkhuyzen ua*, *Climate Policy* 18 (2017), 1 (2).

⁹⁵ *Edenhofer/Jakob*, *Klimapolitik*, 2019, S. 73; *Keohane/Opppenheimer*, *PaG* 4 (2016), 142 (144).

⁹⁶ *Bodansky/Brunnée ua*, *International Climate Change Law*, 2017; *Obergassel/Arens ua*, *Phoenix from the Ashes*, 2016; *van Asselt/Pauw/Sælen*, *Assessment and Review under a 2015 Climate Change Agreement*.

Verträge⁹⁷ zu konzentrieren. Auch aktuelle Rechtsstudien zum Pariser Übereinkommen greifen die Frage nach der potenziellen Verantwortlichkeit der Staaten im Rahmen der unterschiedlich stark ausgeprägten „Rechtsverbindlichkeit“⁹⁸ der Pariser Normen auf. Die gemeinsame grundlegende Prämisse der Studien ist jedoch, dass die internationale Ebene die maßgebliche sei, in der sich Staaten gegenseitig zur Rechenschaft ziehen können.⁹⁹

Im Gegensatz zu vorhandenen Untersuchungen sucht diese Arbeit selbst nach potenziellen Akteuren über den Pariser Vertragstext hinaus, die an Rechenschaft interessiert sind. Zugleich sind Chancen zur Stärkung der Rechenschaftspflicht durch andere Akteure und auf anderen Ebenen zu explorieren. Die (transnationalen) Akteure können sowohl die Um- und Durchsetzung des Vertrages als auch dessen demokratische Legitimität unterstützen.¹⁰⁰ Immerhin wird anhand der Qualität der Umsetzung des Übereinkommens der Grad seines Erfolges beurteilt.¹⁰¹ Die klassische staatenorientierte Perspektive ist daher zu eng gefasst und läuft Gefahr, andere potenziell produktive Ebenen und Aktionsräume zu übersehen, aus denen sich „mehrstufige Rechenschaftspflichten“¹⁰² ergeben. Die observierenden Prozesse außerhalb des UN-FCCC-Systems¹⁰³ können möglicherweise einen größeren faktischen Einfluss auf das Staatshandeln erzeugen und eine höhere demokratische Legitimation

⁹⁷ *Fasoli*, CCLR 11 (2017), 261ff.; *Oberthür* in Gray/Tarasofsky/Carlarne (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, 2016, 121ff.; *Oberthür/Northrop*, *Climate Law* 8 (2018), 39ff.; *Treves/Pineschi/Tanzi ua* (Hrsg.), *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, 2009; *Voigt*, RECIEL 25 (2016), 161ff.

⁹⁸ *Bodle/Oberthür* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 91ff.; *Ekaradt*, NVwZ 2016, 355 (356–357); *Ekaradt/Wieding*, ZfU 39 (2016), 36ff.; *Maljean-Dubois/Spencer/Wemaëre*, CCLR 9 (2015), 68ff.; *Rajamani*, *J Environmental Law* 28 (2016), 337ff.; *Oberthür/Bodle*, *Climate Law* 6 (2016), 40ff.

⁹⁹ *Karlsson-Vinkhuyzen ua*, *Climate Policy* 18 (2017), 1 (2).

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Karlsson-Vinkhuyzen ua*, *Climate Policy* 18 (2017), 1 (2); *Kinley*, *Climate Policy* 17 (2017), 9.

¹⁰² *Karlsson-Vinkhuyzen ua*, *Climate Policy* 18 (2017), 1 (2).

¹⁰³ *Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen (UN-FCCC)*.

gewährleisten, als die formellen Überprüfungsverfahren des UNFCCC-Regimes.

In den Theorien der guten Regierungsführung¹⁰⁴ bedeutet „öffentliche Rechenschaftspflicht“¹⁰⁵ mehr als nur den Vollzug des Rechts. Sie ist auch mehr als nur die unmittelbare Vertretung der Wählerschaft, wie sie aus nationalen Kontexten bekannt sind. Die Rechenschaftspflicht zeichnet sich durch eine Vielzahl von komplexen und überlappenden Beziehungen aus, durch die sich Verantwortlichkeit ergibt.¹⁰⁶ Die Rechenschaftspflicht ist ein relationales Konzept,¹⁰⁷ das die „Pflicht zur Rechenschaftslegung“¹⁰⁸ begründet. Dabei findet die Rechtfertigung des Handelns von Rechenschaftspflichtigen (Agent) gegenüber denjenigen, die Rechenschaft einfordern (Prinzipal), in bestimmten Bereichen statt (Prinzipal-Agent-Theorie).¹⁰⁹ Damit ein Agent rechenschaftspflichtig ist, müssen ihm nachteilige Konsequenzen begegnen, wenn sein Handeln nicht mit den Werten und Präferenzen des Prinzipals übereinstimmt.¹¹⁰ Da Prinzipale Informationen benötigen, um Agenten zur Rechenschaft zu ziehen (sog. Informationsasymmetrie), bedarf es Maßnahmen zur Sicherstellung der Verantwortlichkeit, wie etwa Mechanismen für die Informationsübermittlung sowie für die Durchsetzung.¹¹¹ Verantwortliches Handeln ist erklärbar und direkt oder indirekt sanktionsfähig,¹¹² wenn dem Prinzipal das Verhalten des Agenten missfällt. Kurzum ist öffentliche Rechenschaft ein breites, zweidimensionales Konzept, das sowohl die politische Verantwortung, also die Verpflichtung der staatlichen Mitarbeiterinnen

¹⁰⁴ Engl. good governance.

¹⁰⁵ Engl. public accountability.

¹⁰⁶ *Keohane/Nye* in Kahler/Lake (Hrsg.), *Governance in a Global Economy*, 2003, 386 (389).

¹⁰⁷ *Mashaw* in Dowdle (Hrsg.), *Public Accountability*, 2006, 115 (117).

¹⁰⁸ *Duden*, Rechenschaftspflicht, <duden.de/rechtschreibung/Rechenschaftspflicht> (Stand: 5.8.2018).

¹⁰⁹ *Bovens*, *Eur Law J* 13 (2007), 447ff.

¹¹⁰ *Keohane/Nye* in Kahler/Lake (Hrsg.), *Governance in a Global Economy*, 2003, 386 (389).

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Keohane/Nye* in Kahler/Lake (Hrsg.), *Governance in a Global Economy*, 2003, 386 (389); *Karlsson-Vinkhuysen ua*, *Climate Policy* 18 (2017), 1 (2); *Steffek*, *Ethics & International Affairs* 24 (2010), 45 (48).

und Mitarbeiter, über ihre Tätigkeiten zu informieren und sie zu rechtfertigen, als auch die Durchsetzung, also die Fähigkeit umfasst, negative Sanktionen gegen die staatlichen Amtsträgerinnen und Amtsträger zu verhängen, die gegen bestimmte Verhaltensregeln verstoßen.¹¹³

Der Ansatz dieser Arbeit umfasst ein breites Spektrum formeller und informeller Maßnahmen, die von Mechanismen der öffentlichen Rechenschaftspflicht ausgehen können, von anreizstiftenden Maßnahmen bis hin zu Strafmaßnahmen.¹¹⁴ Dieses relationale Verständnis von Rechenschaftspflicht eröffnet eine breitere Analyse dessen, welche Akteure Staaten dazu bringen können, Rechenschaft für die Um- und Durchsetzung ihrer Pariser Vertragspflichten abzulegen, auf welchen Ebenen sie aktiv sind, nach welchen Kriterien sie agieren und mit welchen Konsequenzen die Staaten bei rechtswidrigem Verhalten zu rechnen haben.¹¹⁵ Solche Konsequenzen können sich auf das Staatshandeln, die Einhaltung staatlicher Pflichten und die demokratische „Qualität“ der (internationalen) Regierungsführung auswirken.¹¹⁶

Das Pariser „Rechenschaftsregime“¹¹⁷ darf unter Anbetracht der Transnationalisierung¹¹⁸ des Klimaschutzrechts¹¹⁹ aber nicht auf eine demokratische Rechenschaftspflicht verkürzt werden, schließlich können verhandelnde Ministerinnen und Minister beispielsweise auch gegenüber ihren Königinnen und Königen oder Diktatoren rechenschaftspflichtig sein.¹²⁰ Im Jahr 2015 zählte

¹¹³ *Schedler* in *Schedler/Diamond/Plattner* (Hrsg.), *The Self-Restraining State*, 1999, 13 (14, 26).

¹¹⁴ *Karlsson-Vinkhuyzen ua*, *Climate Policy* 18 (2017), 1 (2).

¹¹⁵ *Mashaw* in *Dowdle* (Hrsg.), *Public Accountability*, 2006, 115 (118).

¹¹⁶ *Karlsson-Vinkhuyzen ua*, *Climate Policy* 18 (2017), 1 (2).

¹¹⁷ *Mashaw* in *Dowdle* (Hrsg.), *Public Accountability*, 2006, 115 (118); zum Regime-Begriff s. *Adamian* in *Vanderheiden* (Hrsg.), *Political Theory and Global Climate Change*, 2008, 67 (Fn. 1 m. w. N.).

¹¹⁸ *S. Brüggemeier*, *Transnationalisierung des Rechts*, 2004; *Snyder/Lu*, *The Future of Transnational Law*, 2015.

¹¹⁹ *S. a. Boysen*, *ZUR* 29 (2018), 643ff.; *Franzius*, *ZUR* 28 (2017), 515ff.; *Franzius* 2017bff.; *Gärtditz*, *ZUR* 29 (2018), 663 (663f.); *Mitchell*, *Climate Law* 8 (2018), 135ff.

¹²⁰ *Keohane/Nye* in *Kahler/Lake* (Hrsg.), *Governance in a Global Economy*, 2003, 386 (389).

die Nicht-Regierungsorganisation Freedom House 125 Demokratien.¹²¹ Damit verabschiedeten im selben Jahr von den 195 an den Verhandlungen teilnehmenden Regierungen auch 70 nicht-demokratisch organisierte Staaten das Pariser Übereinkommen.

Die begründete These ist, dass sich die stärksten Rechenschaftsbeziehungen aus den innerstaatlichen Kontexten ergeben und staatliches Handeln veranlassen können.¹²² Es lässt sich argumentieren, dass in demokratischen Rechtsstaaten geringere Machtasymmetrien bestehen als in dem machtpolitisch geprägten Völkerrechtssystem souveräner Staatsregierungen und -eliten. Daraus ergeben sich wirkmächtigere Rechenschaftspflichten der nationalen Volksvertreterinnen und -vertreter gegenüber der Wählerschaft (sogenannte Wahlrechenschaft) und den NGOs als zivilgesellschaftliche „Governance-Akteure“.¹²³

Die Dissertation untersucht, wie ein alternativer „Rechenschaftsweg“,¹²⁴ der von der auf verschiedenen Politikebenen vernetzten und aktiven Zivilgesellschaft ausgeht, eine Rechenschaftspflicht der Staaten für ihre Klimabeiträge erzeugt, der den formellen Rechenschaftsrahmen des Pariser Rechtsdurchsetzungsregime ergänzt.

Die verfahrensrechtliche Einbindung und Kontrollfunktion der „globalen Weltöffentlichkeit“ im Pariser Regime wurde im deutschen Diskurs im Jahr 2014 angedeutet.¹²⁵ Ein breites Fundament an hauptsächlich politikwissen-

¹²¹ Zitiert nach *Bundeszentrale für politische Bildung*, Verbreitung demokratischer Staaten, <bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/globalisierung/52838/demokratie> (Stand: 5.8.2018).

¹²² So a. *Karlsson-Vinkhuyzen ua*, *Climate Policy* 18 (2017), 1 (3).

¹²³ *Curbach* in Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, 129 (130–134).

¹²⁴ *Karlsson-Vinkhuyzen ua*, *Climate Policy* 18 (2017), 1 (2); Das Autorenkollektiv untersucht in seinem Aufsatz 3 weitere alternative Rechenschaftswege.

¹²⁵ *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 55; später a. *Schlacke*, *ZUR* 27 (2016), 65 (66); zuvor als engl. „global civil society“ bezeichnet von *Lipschutz/McKendry* in *Dryzek/Norgaard/ Schlosberg* (Hrsg.), *Oxford Handbook of Climate Change and Society*, 2013, 369.

schaftlicher Aufsatzliteratur¹²⁶ thematisiert auch Fragen der zivilgesellschaftlichen Beteiligung und Kontrolle im Klimaschutzregime. Jedoch befasst sich keine rechtswissenschaftliche Dissertation mit den konkreten Partizipations- und Rechtsschutzmöglichkeiten von nichtstaatlichen Akteuren in der verschränkten Pariser Klimagovernance. Wenige juristische Aufsätze sind bekannt, die sich der rechtlichen Einbindung und dem praktischen Einfluss von nichtstaatlichen Akteuren im post-Paris Regime widmen.¹²⁷ Bereits im Jahr 2014 wurde in Reaktion auf das WBGU¹²⁸-Gutachten „Klimaschutz als Weltbürgerbewegung“ jedoch zweierlei bemängelt: Erstens das mangelnde Aufgreifen der Ergebnisse der politikwissenschaftlichen und soziologischen NGO- und Bewegungsforschung in die transdisziplinäre Klimawandelforschung und zweitens die großen Hürden für effektives zivilgesellschaftliches Engagement in der internationalen Klimapolitik.¹²⁹

Diese Arbeit reagiert auf die vorgebrachte Kritik und zeigt die politischen und rechtlichen Interventionsmöglichkeiten für nichtstaatliche Akteure in den globalen Governancessstrukturen auf. Durch die Identifizierung der Rechenschaftskanäle lässt sich die Funktion und Rolle von Umwelt-NGOs als organisierter Teil der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung und Durchsetzung des Übereinkommens ableiten. Zudem sollen Entwicklungspotenziale zur Demokratisierung und Effektuierung des Regimes aufgezeigt werden.

¹²⁶ *Aykut ua*, *The Accountant, the Admonisher and the Animator: Global Climate Governance in Transition*, 2020ff.; *Bäckstrand/Kuyper/Linnér ua*, *Environmental Politics* 26 (2017), 561ff.; *Beis-heim* in *Brunnengräber/Weizsäcker ua* (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*, 2001, S. 115ff.; *Brühl* in *Brunnengräber/Weizsäcker ua* (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*, 2001, 137ff.; *S. Chan/Brandi/Bauer*, *RECIEL* 25 (2016), 238ff.; *Kuyper/Bäckstrand/H. Schroeder*, *RPR* 34 (2017), 88ff.; *Kuyper/Linnér/H. Schroeder*, *WIREs Climate Change* 9 (2018), 1ff.; *Murdie/Urpelainen*, *PSR* 63 (2015), 353ff.; *Nasiritousi/Hjerpe/Linnér*, *Int Env Agree* 16 (2016), 109ff.; *Nasiritousi/Linnér*, *Int Env Agree* 16 (2016), 127ff.; *Phillips*, *Participation of Non-Party Stakeholders under the UNFCCC*, 2018; *Steffek*, *Ethics & International Affairs* 24 (2010), 45ff.; *Kovac/Sperfeld ua*, *Zwischen Klimagerechtigkeit und der Implementierung der NDCs*, 2019.

¹²⁷ *Unger*, *ZUR* 29 (2018), 650ff.; *van Asselt*, *Climate Law* 6 (2016), 91ff.; *Zschesche*, *Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland* 2016, 1ff.

¹²⁸ Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen.

¹²⁹ *Brunnengräber*, *GAIA* 23 (2014), 306 (307).

1.3 Methode

Die Arbeit beleuchtet aus einer transnationalen Perspektive¹³⁰ heraus einen bedeutsamen transnational vernetzten zivilgesellschaftlichen Akteur¹³¹ - die umweltschützende Nichtregierungsorganisationen (Umwelt-NGOs) - in der internationalen Klimagovernance. Ein transnationales Verständnis berücksichtigt die wechselseitige Verschränkung der Regelungsebenen (Völkerrecht, Europarecht, nationales, regionales und kommunales Recht). Sie vertort Umsetzungs- und Vollzugsdefizite nicht allein im internationalen Recht auf der „höheren“ Völkerrechtsebene, die offensichtlich nicht fähig ist, globale Übernutzungsprobleme von Gemeingütern allein zu beheben. Vielmehr ist klar, dass keine isolierten Umsetzungs- und Durchsetzungsdefizite im Umweltvölkerrecht bestehen.¹³² Die transnationale Perspektive rückt hingegen zwei entscheidende Fragen in den Mittelpunkt: Wie sind erstens zusätzlich zur gegenständlichen klimaschützenden Völkerrechtsordnung die nationalen und supranationalen Rechtsordnungen anzupassen und auszurichten, um die internationalen Pflichten zu erfüllen? Zweitens drängt sich die Frage auf, wie die stärkeren (supra-)nationalen Durchsetzungsmechanismen konstruktiv für die Umsetzung und den Vollzug des klimaschützenden Völkerrechts genutzt werden können.¹³³

Die Dissertation kann aufgrund ihres beschränkten Umfangs nur einen Teil zur Beantwortung dieser Fragen beitragen. Die Arbeit stellt einen klimabewegten Akteur in den Mittelpunkt, der auf allen Regelungsebenen aktiv ist und Durchsetzungsmechanismen zur Förderung des internationalen Klima-

¹³⁰ Dazu a. *Boysen*, ZUR 29 (2018), 643ff.; *Brüggemeier*, Transnationalisierung des Rechts, 2004.

¹³¹ Im Rahmen dieser im Umfang begrenzten Arbeit kann nicht die gesamte Akteursstruktur der transnationalen Klimagovernance betrachtet werden, was die Tätigkeiten von NGOs aus Wirtschaft u. Industrie, Bauern- u. Landwirtschaftsverbände, Organisationen für indigene Völker, gewerkschaftliche NGOs, Frauen- u. Geschlechtergruppen einschließen würde, a. wenn die Abgrenzung zu Umwelt-NGOs nicht immer trennscharf möglich ist. S. dazu ausführlich Unterkapitel 4.2.

¹³² So argumentieren a. *Boysen*, ZUR 29 (2018), 643 (646); *Franzius*, ZUR 28 (2017), 515 (523).

¹³³ *Ibid.*

schutzrechts nutzt. Sie verfolgt dementsprechend einen akteurszentrierten Ansatz¹³⁴ und liegt dem Verständnis zugrunde, dass es sich bei den partizipierenden Umwelt-NGOs¹³⁵ um eine Interessengruppe (engl. stakeholder) handelt, die zwar einen organisierten Teil der Öffentlichkeit¹³⁶ darstellt, deren Beteiligung jedoch nicht zwangsläufig demokratisierend wirkt oder Legitimitätssteigernd ist.¹³⁷

In einem ersten Schritt wird die Pariser Regelungsstruktur beschrieben und die formellen und informellen Unterstützungs- und Durchsetzungsmechanismen identifiziert, die auf der transnationalen und anderen Politik- und Regelungsebenen wirken. Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt auf den Regelungen und Mechanismen zur Implementierung und Durchsetzung von THG-Verminderungsmaßnahmen,¹³⁸ die zur Erreichung der Temperaturziele von zentraler Bedeutung sind. Auf Basis dieser Erkenntnisse können in einem zweiten Schritt Effektivierungs- und Verbesserungsvorschläge zur Behebung der Pariser Umsetzungs- und Vollzugsdefizite unterbreitet werden, die ebenfalls die verfahrensrechtliche Stellung von Umwelt-NGOs in der multilateralen Klimagovernance stärken.

Aus einer kritischen Rechtsstudienperspektive im Gegensatz zur liberalen Rechtstheorie heraus, dass (internationales) Recht inhärent politischer Natur ist, es manche Interessen vor anderen vorzieht und keinesfalls neutral oder wertfrei ist,¹³⁹ begründet sich die Annahme, dass lediglich marginale (verrechtlichte) Partizipationsmöglichkeiten nichtstaatlicher Akteure im formellen Pariser Regelungsregime bestehen. Die souveränen nationalstaatlichen Regierungen sind durch (geopolitische) Eigeninteressen geleitet und bilden

¹³⁴ Im Gegensatz zu einem staatszentrierten Ansatz, der üblicherweise die völkerrechtliche u. innerstaatliche Rechtsordnung in den Vordergrund rückt.

¹³⁵ Arbeitsdefinition in Unterkapitel 4.1.

¹³⁶ Legaldefinition in Art. 2 Abs. 4 AK u. Art. 2 lit. d Escazú-Abkommen.

¹³⁷ *Curbach* in Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, 129 (134).

¹³⁸ Engl. climate mitigation measures im engeren Sinne.

¹³⁹ *Adamian* in Vanderheiden (Hrsg.), *Political Theory and Global Climate Change*, 2008, 67 (75).

die zentralen Instanzen, die ihre eigene Klimapolitik gestalten, ihre individuellen Klimabeiträge selbst festlegen und ihre eigenen Bilanzberichte schreiben.¹⁴⁰ Sie beabsichtigen nicht, ihre dominante Rolle gegenüber anderen Interessengruppen im sich aufweichenden exekutiven Multilateralismus aufzugeben.¹⁴¹ Zur Vereinfachung dieser rechtlichen Untersuchung werden Staaten auf einheitliche Akteure reduziert, die einer zweckrationalen Handlungslogik folgen und bei denen keine Konflikte zwischen den innerstaatlichen Teilsystemen vorliegen¹⁴² (z. B. zwischen den Delegierten aus den Wirtschafts- und Umweltministerien). Zudem wird nicht auf Interessenkonflikte zwischen den Staatendelegationen und dem Klimasekretariat eingegangen.

Über die Jahrzehnte der internationalen Klimaverhandlungen haben sich Interessengruppen trotz der Staatendominanz (verrechtlichte) Partizipationswege erarbeitet. Umwelt-NGOs sind nicht nur bei verschiedenen (inter-)nationalen Überwachungs- und Überprüfungsprozessen involviert, sondern wirken auch aktiv an der Vertrags(aus-)gestaltung klimaschützender Völkerverträge mit. Die Umwelt-NGOs fördern durch ihre Anwesenheit und Beteiligung die Transparenz des intergouvernementalen UNFCCC-Prozesses, indem sie Rechenschaft von den Staaten und der internationalen Klimabürokratie einfordern. Der Weg der rechtlichen und reputationalen Rechenschaft,¹⁴³ der durch die Aktivitäten von Umweltverbänden geprägt ist, stellt ein „separates analytisches Konstrukt“¹⁴⁴ dar. Die zivilgesellschaftliche Überwachung des UNFCCC-Prozesses wirkt in der Praxis neben der gegenseitigen staatlichen Kontrolle.¹⁴⁵

Im Mittelpunkt der Erkenntnissuche steht die Auswertung von Primärdokumenten, wie den klimaschützenden Völkerverträgen und deren Begleitbe-

¹⁴⁰ Uekötter in Sommer/M. Müller (Hrsg.), *Unter 2 Grad?*, 2016, 184ff.

¹⁴¹ Später zur Dominanz von Völkerrechtssubjekten im Multilateralismus in Unterkapitel 4.4.

¹⁴² Brühl in Brunnengräber/Weizsäcker ua (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*, 2001, 137 (139 m. w. N.).

¹⁴³ Keohane/Nye in Kahler/Lake (Hrsg.), *Governance in a Global Economy*, 2003, 386 (390).

¹⁴⁴ Karlsson-Vinkhuyzen ua, *Climate Policy* 18 (2017), 1 (2).

¹⁴⁵ *Ibid.*

schlüsse. Sie dienen zur Identifizierung und Interpretation internationaler Pflichten. Sie geben ferner darüber Aufschluss, wie die Einhaltung dieser durch die Staaten geprüft wird und was im Falle von Rechtsbrüchen geschieht (u. a. Sanktionsmöglichkeiten oder justizielle Verfahren).¹⁴⁶ Dafür nützt die klassische juristische Methodik mit ihren Auslegungs- und Rechtsanwendungsmethoden. Ergänzend erfolgt die Identifizierung, Analyse und Auswertung von einschlägiger Sekundärliteratur zum internationalen Klimaschutzrecht,¹⁴⁷ zur Klimaschutzpolitik sowie zum dritten Sektor.

Die methodische Schwäche der Dissertation liegt darin begründet, dass sie sich aufgrund des beschränkten Umfangs und der institutionellen Komplexität des UNFCCC-Regimes auf die für diese Arbeit essenziellen Kernelemente zum Pariser Übereinkommen beschränken muss. Das bedeutet konkret, dass die der Arbeit zugrundeliegenden allgemeinen völkerrechtlichen Grundlagen¹⁴⁸ sowie die Grundlagen zum multilateralen Abkommen zum Klimaschutz¹⁴⁹ nur ansatzweise diskutiert. Oftmals verweist sie lediglich auf grundständige Sekundärliteratur.¹⁵⁰ Die Arbeit konzentriert sich vielmehr auf die Bestandsaufnahme der Partizipationsrechte der Umwelt-NGOs in der internationalen Klimagovernance¹⁵¹ seit dem Jahr 2015, ihre Rolle für die zivilgesellschaftliche Durchsetzungskontrolle und dem Entwicklungspotenzial der zivilgesellschaftlichen Partizipation im UNFCCC-Regime.¹⁵²

¹⁴⁶ Sog. Rechtsfolgenanalyse Markus, ZaöRV 76 (2016), 715 (719).

¹⁴⁷ Hauptsächlich ab 2015, dem Jahr der Verabschiedung des PÜ.

¹⁴⁸ S. dazu *Arnault*, Völkerrecht, 2019, Teil 1; *Beylerlin/Eberle ua*, Umweltvölkerrecht, 2000; *Proelß* (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017; *Schlacke*, Umweltrecht, 2019, § 8.

¹⁴⁹ S. dazu *Klein/Carazo ua* (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change, 2017; Ausgabe 1-2 (5.2016) Climate Law u. Band 25, Heft 2 des RECIEL als Sonderheft u. Sonderheft 2016 der ZfU widmen sich dem PÜ; *Bodansky/Brunnée ua*, International Climate Change Law, 2017; *Bodle/Donat/Duwe*, CCLR 10 (2016), 5ff.; *Böhringer*, ZaöRV 76 (2016), 753ff.; *Gray/Tarasofsky/Carlarne* (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Climate Change Law, 2016; *Obergassel/Arens ua*, Phoenix from the Ashes, 2016.

¹⁵⁰ S. Kapitel 2.

¹⁵¹ S. Unterkapitel 4.6 u. 4.7.

¹⁵² S. Kapitel 5.

Zusätzlich komplementiert ein funktionaler Mikrorechtsvergleich der Non-Compliance-Mechanismen unterschiedlicher multilateraler (Umwelt-)Abkommen die Untersuchung.¹⁵³ Punktuell erfolgt eine Auswertung (höchst-)richterlicher Rechtsprechung aus dem In- und Ausland und der unionalen Ebene.¹⁵⁴

Die Arbeit basiert methodisch ferner auf partizipativen Beobachtungen während eines viermonatigen Forschungsaufenthaltes beim UNFCCC-Sekretariat¹⁵⁵ und den Bonner Zwischenverhandlungen im Frühjahr 2018. Weiterhin erfolgten insgesamt fünf semistrukturierte Interviews mit relevanten Akteurinnen und Akteuren.¹⁵⁶ Damit fließt die soziale Wirklichkeit in die juristische Arbeit ein (Realbereichsanalyse).

1.4 Vorgehensweise

Die nachfolgende Untersuchung widmet sich komprimiert dem Pariser Übereinkommen zum Klimaschutz als abhängigen völkerrechtlichen Vertrag und seinen wesentlichen Vertragselementen (2.1 bis 2.2) sowie seiner konzeptionellen Architektur (2.3). Der Klimaschutzvertrag ist ins allgemeine Völkerrecht eingebettet (2.4).

Sodann ist der Blick auf den formellen UNFCCC-Rechenschaftsrahmen gerichtet, der aus verknüpften Mechanismen zur Erfüllungshilfe und -kontrolle besteht (3.1 bis 3.3). Auch die friedliche Streitbeilegung (3.4) und die Haftung für klimawandelbedingte Schäden und Verluste gilt es, kurz anzudiskutieren (3.5). Das Unterkapitel 3.6 fasst zusammen, welche Instrumente und Mechanismen das Pariser Regime zur Erfüllungssicherung nutzt.

Das vierte akteurszentrierte Kapitel erörtert die Rolle von Umwelt-NGOs in der internationalen Klimagovernance. Zunächst ist eine Arbeitsdefinition für

¹⁵³ S. Unterkapitel 3.2.3 u. 4.7.2.1.2.

¹⁵⁴ S. Unterkapitel 4.7.4.4.

¹⁵⁵ Das umgangssprachlich a. als Klimasekretariat bezeichnete Sekretariat wurde durch Art. 8 UNFCCC gegründet u. dient gem. Art. 17 Abs. 1 PÜ a. dem PÜ.

¹⁵⁶ 3 Mitglieder von Umwelt-NGOs (Bonn, 9.5.2018; Berlin, 16.10.2018 u. 17.10.2018), 2 Mitglieder RINGOs (Bonn, 10.5.2018 u. 11.5.2018).

den transnationalen Akteur zu finden, womit eine Beschreibung seiner Tätigkeitsfelder einhergeht (4.1 bis 4.2). Darauf folgen Erörterungen zu den in internationalen Rechtsquellen verankerten umweltbezogenen Prinzipien und Verfahrensrechte (4.3). Das Unterkapitel 4.4 diskutiert sodann ausführlich die fehlende Völkerrechtssubjektivität der Umwelt-NGOs (4.4). Daran schließt sich eine kurze Darstellung des UNFCCC-spezifischen Akkreditierungsverfahren für nichtstaatliche Akteure an (4.5). Die Unterkapitel 4.6 und 4.7 untersuchen die verfahrensrechtliche Stellung von Umwelt-NGOs im internationalen Verhandlungsprozess und bei der zivilgesellschaftlichen Überwachung staatlichen Klimaschutzes. Sodann erfolgt eine Gesamtbewertung der Rolle von Umwelt-NGOs bei der Um- und Durchsetzung des Pariser Klimaschutzübereinkommens (4.8).

Im Anschluss evaluiert das fünfte Kapitel die gewonnen Erkenntnisse und bietet Lösungsansätze und konkrete Handlungsempfehlungen für die internationale und nationale Klimagovernance an (Entwicklungsorientierung). Zunächst stehen die Förderung der Ratifizierung und der Ausbau umweltvölkervertraglicher Instrumente im Blickpunkt, die die Pariser Vertragsbefolgung befördern können (5.1). Daraufhin unterbreitet die Arbeit zahlreiche Ansätze, wie die verfahrensrechtliche Stellung von Umwelt-NGOs im UNFCCC-Regime verbessert werden kann (5.2). Zusätzlich werden alternative internationale Beschwerde- und Klagewege für Umwelt-NGOs thematisiert (5.3). Zuletzt geht das Unterkapitel 5.4 kurz darauf ein, wie partizipative nationale Klimagovernance-Strukturen die Pariser Zielerreichung befördern.

Das sechste Konklusionskapitel fasst zuerst die Forschungsergebnisse thesenhaft zusammen (6.1). Das letzte Unterkapitel 6.2 wagt einen Blick in die Zukunft.

2 Pariser Übereinkommen

„The Paris Agreement cannot be expected to ‘fix’ the climate problem; it can only provide a supportive framework within which states and other actors can achieve the required emissions cuts.“¹⁵⁷

(Robert Falkner)

Das am 9. Mai 1992 verabschiedete Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen (UNFCCC) mit seiner nahezu universellen Geltung,¹⁵⁸ stellt das Fundament des Klimavölkerrechts dar. Die am 21. März 1994 in Kraft getretene Klimarahmenkonvention bezweckt gemäß Art. 2 S. 1 UNFCCC, die Stabilisierung der THG-Konzentrationen in der Erdatmosphäre auf einem Niveau zu halten, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird.¹⁵⁹ Jährliche Gipfeltreffen, die Conferences of the Parties (COPs), ergänzen mit ihren Beschlüssen den globalen Ordnungsrahmen.

Das auf der dritten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien (COP 3) am 11. Dezember 1997 in Japan vereinbarte Kyoto-Protokoll (KP)¹⁶⁰ sollte die Rahmenregelungen des „Muttervertrages“¹⁶¹ komplementieren und konkretisieren. Das Protokoll trat erst am 16. Februar 2005 (ohne die USA) in Kraft und verpflichtet die Annex-I-Staaten (Industrieländer) verbindlich, eine prozentuale und absolute Minderung der anthropogenen THG-Emissionen bis

¹⁵⁷ Falkner, Int Aff 92 (2016), 1107 (1124).

¹⁵⁸ 197 Vertragsparteien, s. *UN Treaty Collection*, United Nations Framework Convention on Climate Change, <treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_en#1> (Stand: 31.7.2020).

¹⁵⁹ Ausführlich zur UNFCCC s. *Bodansky/Brunnée ua*, International Climate Change Law, 2017, S. 118–159; *Stoll/Krüger* in Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, 283 (285–304).

¹⁶⁰ Ausführlich zum Protokoll *Oberthür/Ott*, The Kyoto Protocol, 1999; *Bodansky/Brunnée ua*, International Climate Change Law, 2017, S. 160–208; *Freestone* in Gray/Tarasofsky/Carlarne (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Climate Change Law, 2016, 98 (104–116); *Korhola*, Climate Change as a Political Process, 2014; *Stoll/Krüger* in Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, 283 (Rn. 54–73).

¹⁶¹ *Streck*, ZUR 30 (2019), 13 (16).

zum Jahr 2012 zu erreichen.¹⁶² In Art. 3 Abs. 1 KP verpflichten sich die 36 Industrieländer, ihre jährlichen Kohlenstoffemissionen, gemessen an sechs Treibhausgasen,¹⁶³ bis 2012 im Vergleich zu 1990, um mindestens 5 Prozent zu reduzieren (Kernverpflichtung).

Die detaillierten Durchführungsbestimmungen zum Zusatzprotokoll, die sogenannten „Marrakech-Accords“¹⁶⁴, nahmen die Staaten im Jahr 2001 auf der COP 7 in Marokko an. Der Akkord besteht aus zahlreichen Einzelbeschlüssen, die die konkreten Verfahrensregeln zur Erreichung der im Kyoto-Protokoll bestimmten quantifizierten Emissionsbegrenzungs- und -reduktionsverpflichtungen festlegen.

Die erste Verpflichtungsperiode begann 2008 und endete 2012. In Doha, Katar, verabschiedeten am 8. Dezember 2012 die Parteien des Kyoto-Protokolls auf der achten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien, die als Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls diente¹⁶⁵ (CMP 8 während COP 18), mit dem Beschluss 1/CMP.8 eine Änderung des Protokolls.¹⁶⁶ Dieses „Doha-Amendment“ sieht einen zweiten Verpflichtungszeitraum vom 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2020 vor.¹⁶⁷ Der Änderungsbeschluss ist erst am letzten Tag des Verpflichtungszeitraumes, am 31. Dezember 2020, in

¹⁶² In Anlage B des KP sind die Vertragsparteien mit ihren jeweiligen quantifizierten Emissionsbegrenzungs- oder -reduktionsverpflichtungen aufgelistet.

¹⁶³ Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anlage A.

¹⁶⁴ Beschlüsse 2-24/CP.7.

¹⁶⁵ Art. 13 Abs. 1 KP.

¹⁶⁶ Gem. den Artt. 20 u. 21 KP.

¹⁶⁷ Art. 3 Abs. 1 bis KP.

Kraft getreten¹⁶⁸ - bis Juni 2021 haben von den insgesamt 144 nötigen 147 Kyoto-Vertragsparteien¹⁶⁹, darunter auch Deutschland,¹⁷⁰ ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt. Damit hat die Änderung völkerrechtliche Gültigkeit erlangt.¹⁷¹

Das Übereinkommen von Paris knüpft ab 2020 an die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls an. Das auf der COP 21 verabschiedete Übereinkommen, welches durch den Beschluss 1/CP.21 als Annex angenommen wurde (sog. Paris-Outcome), ergänzt und präzisiert ebenfalls die Klimarahmenkonvention. Die Politik, Wissenschaft und der NGO-Sektor bewerten die Pariser Ergebnisse, die alle Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer¹⁷² zu Klimaanstrengungen international verpflichten, als „historischen Durchbruch“¹⁷³ in der zuvor gespaltenen internationalen Klimaschutzpolitik. Nach dem jahrelangen, vermeintlichen politischen „Stillstand“¹⁷⁴, der auf der COP 15 in Kopenhagen seinen traurigen Höhepunkt fand, konnte sich die Staatengemeinschaft endlich auf einen verbindlichen völkerrechtlichen Ver-

¹⁶⁸ Zur vorläufigen (Nicht-)Anwendung s. Beschluss 1/CMP.8, Abs. 5f. u. zur Rechtswirkung der lange nicht in Kraft getretenen Doha-Änderung s. *Benoit*, *The Curious Fate of the Doha Amendment*, <ejiltalk.org/the-curious-fate-of-the-doha-amendment/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2> (Stand: 8.4.2021).

¹⁶⁹ *UN Treaty Collection*, Doha Amendment to the Kyoto Protocol, <treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-c&chapter=27&clang=_en> (Stand: 19.6.2021).

¹⁷⁰ Mit dem Gesetz zur Entscheidung der Konferenz von Doha v. 6.3.2015.

¹⁷¹ Zur Rechtswirkung der erst spät in Kraft getretenen Doha-Änderung s. *Benoit*, *The Curious Fate of the Doha Amendment*, Fn. 168.

¹⁷² Die Einteilung in Entwicklungs-, Schwellen- u. Industriestaaten ist wissenschaftlich nicht mehr haltbar, da mittlerweile rund 75 Prozent der Weltbevölkerung in Staaten mit mittlerem Einkommen leben. Die Weltbank hat die tradierte Form der Einteilung im Gegensatz zur UN u. den meisten internationalen Organisationen abgelegt. Die Weltbank verwendet anstelle dessen 4 Einkommensstufen.

¹⁷³ *Schlacke*, ZUR 27 (2016), 65; etwas kritischer *Cléménçon*, JED 25 (2016), 3; *Doelle*, *Climate Law* 6 (2016), 1.

¹⁷⁴ *McGee/Steffek*, *J Environmental Law* 28 (2016), 37ff.

trag einigen. Ein deutscher Umweltverband titulierte den neuen Weltklimavertrag gar als ein „Meisterstück der Klimadiplomatie“¹⁷⁵. Schließlich handele es sich gerade dann um einen politischen Erfolg, wenn man sich den Schwierigkeiten bewusst sei, die damit verbunden sind, ein fast universell bindendes internationales Klimaschutzabkommen aufzusetzen.¹⁷⁶

Das Pariser Übereinkommen wird im wissenschaftlichen Diskurs überwiegend¹⁷⁷ positiv bewertet und als „wichtiger Meilenstein“,¹⁷⁸ „historische Wegmarke“¹⁷⁹ oder gar als „Wendepunkt“¹⁸⁰ der globalen Bemühungen zum Klimaschutz empfunden. Schließlich stelle es eine essenzielle Vereinbarung dar, um die globalen Gemeingüter zu schützen.¹⁸¹ Es handele sich um einen klimapolitischen Neuanfang¹⁸² mit „großer symbolischer Strahlkraft“¹⁸³. Jedoch ist das Pariser Übereinkommen nicht das Ende, sondern erst der Beginn¹⁸⁴ einer langen und kräftezehrenden Reise der Entkarbonisierung einer wachstumsorientierten Wirtschafts- und Lebensweise¹⁸⁵ hin zu einer globalen nachhaltigen Entwicklung,¹⁸⁶ die die natürlichen Grenzen unseres gemeinsamen Planeten respektiert und ihr Handeln entsprechend anpasst.¹⁸⁷

¹⁷⁵ WWF BRD, Große Bescherung in Paris, <wwf.de/2015/dezember/grosse-bescherung-in-paris/> (Stand: 14.8.2018).

¹⁷⁶ Überblick zu den Herausforderungsfeldern Markus, ZaöRV 76 (2016), 715 (727–735); Schlacke/Köster in Michelot (Hrsg.), Justice climatique, 2016, 265 (272f.); zum Konsensprinzip Kemp, Int Env Agree 16 (2016), 757ff.

¹⁷⁷ Kritisch z. B. Ekardt, NVwZ 2016, 355ff.

¹⁷⁸ Stätsche, EnWZ 5 (2016), 303; van Asselt, RECIEL 25 (2016), 139.

¹⁷⁹ Morgenstern/Dehnen, ZUR 27 (2016), 131.

¹⁸⁰ Dröge, The Paris Agreement 2015, 2016; Kinley, Climate Policy 17 (2017), 9.

¹⁸¹ Obergassel/Arens ua, Phoenix from the Ashes, 2016, S. 14.

¹⁸² Maljean-Dubois/Wemaëre, CCLR 10 (2016), 1; Savaresi, JENRL 34 (2016), 16.

¹⁸³ Bodansky, AJIL 110 (2016), 288; Böhringer, ZaöRV 76 (2016), 753; überzeugend zum psychologischen Effekt des PÜ s. Rowell/van Zeben, EJRR 7 (2016), 49ff.

¹⁸⁴ So a. van Asselt, RECIEL 25 (2016), 139.

¹⁸⁵ Ausführlich dazu UNEP, Emissions Gap Report 2019, 2019.

¹⁸⁶ S. Ziele der nachhaltigen Entwicklung, insb. Ziel 13: Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels u. seiner Auswirkungen s. UN, Sustainable Development Goals, <un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (Stand: 31.7.2020).

¹⁸⁷ Zum Konzept der planetaren Grenzen s. Rockström/Steffen ua, E&S 14 (2009), 32ff.

Der folgende Grundlagenteil erörtert zunächst gestrafft die Entstehungsgeschichte des Pariser Vertrages (2.1). Er beleuchtet die völkerrechtlichen Besonderheiten dieses gemischten multilateralen Wirtschafts- und Umweltabkommens¹⁸⁸ bezüglich der Rechtsverbindlichkeit (2.2) und der übergreifenden Architektur (2.3). Zuletzt bettet er den Vertrag in bestehendes Völkerrecht ein (2.4).

2.1 Vertragsverhandlung, -unterzeichnung und Inkrafttreten

Am Ende der 21. Vertragsstaatenkonferenz (COP 21) vom 30. November bis 13. Dezember 2015 verabschiedeten 195 Staaten und eine Organisation zur regionalen Wirtschaftsintegration¹⁸⁹ das Pariser Übereinkommen. Es bildet „den Höhepunkt“¹⁹⁰ nach Jahren schwieriger Vorverhandlungen.¹⁹¹ Das Nachfolgeabkommen soll den Klimawandel langfristig und effektiv begrenzen, indem es gemäß Art. 3 S. 1 PÜ alle Vertragsparteien verpflichtet, ehrgeizige Anstrengungen mit Hilfe ihrer nationalen Beiträge zur globalen Reaktion auf die Klimaänderung zu unternehmen. Gleichzeitig soll die Weltwirtschaft klimagerecht umgestaltet werden.

Der Vertrag lag vom 22. April 2016, dem Tag der Erde (Earth Day), bis zum 21. April 2017 beim Hauptquartier der Vereinten Nationen in New York City für die Staaten und die Europäische Union (EU), die Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens sind, zur Unterzeichnung aus. Alle 195 der zur

¹⁸⁸ Wie die UNFCCC u. das KP; *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 208; *Buck/Verheyen* in Koch/Hofmann ua (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 2018, § 1 Rn. 105.

¹⁸⁹ UNFCCC, List of Participants, FCCC/CP/2015/INF.3 (Part 1 & 2).

¹⁹⁰ *Karlsson-Vinkhuysen ua*, Climate Policy 18 (2017), 1.

¹⁹¹ Dazu kurz *Bausch/Mehling*, CCLR 11 (2017), 179ff.; *Morgenstern/Dehnen*, ZUR 27 (2016), 131 (131–133); *Savaresi*, JENRL 34 (2016), 16 (16–19); dazu ausführlich *Bulmer/Doelle/Klein* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change, 2017, 50ff.; *Bodansky/Brunnée ua*, International Climate Change Law, 2017, S. 210–214; *Korhola*, Climate Change as a Political Process, 2014, S. 45–96.

COP 21 anwesenden staatlichen Akteure unterzeichneten das Übereinkommen.¹⁹²

Bereits ein Jahr nach seiner Verabschiedung und damit früher als erwartet, trat das Pariser Übereinkommen wenige Tage vor der UN-Klimakonferenz in Marrakesch (COP 22) am 4. November 2016 in Kraft. Dies geschah 30 Tage nachdem die sogenannte „doppelte Ratifikationsschwelle“¹⁹³ gemäß Art. 21 Abs. 1 PÜ erreicht wurde. Das heißt, 55 Vertragsparteien der Rahmenkonvention ratifizierten das Übereinkommen, die schätzungsweise mindestens 55 Prozent der weltweiten THG-Emissionen ausmachen. Aus völkerrechtlicher Sicht sind daher alle Pariser Bestimmungen ab diesem Zeitpunkt für diejenigen Parteien rechtsgültig, die das Übereinkommen vor diesem Datum ratifiziert hatten.

Die Ratifikation des gemischten Abkommens seitens der Europäischen Union am 5. Oktober 2016¹⁹⁴ überschritt die erforderliche Zustimmungsschwelle.¹⁹⁵ Seit der europäischen Ratifizierung haben mehr und mehr Staaten das Abkommen zügig ratifiziert, sodass es im Juni 2021 insgesamt 191 Vertragsparteien besitzt.¹⁹⁶ Für die wenigen übrigen Staaten entfaltet das Abkommen 30 Tage nachdem sie Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunden hinterlegen Rechtsgültigkeit (Art. 21 Abs. 1 PÜ).

Bis einschließlich Juni 2021 überführten von den 197 Vertragsparteien der Rahmenkonvention 191 Parteien¹⁹⁷ das Pariser Übereinkommen in nationales

¹⁹² *UN Treaty Collection*, Paris Agreement, <treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en> (Stand: 31.7.2020).

¹⁹³ UNFCCC, What is the Paris Agreement? <unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/t/what-is-the-paris-agreement> (Stand: 12.8.2018); s. a. *Bodley/Donat/Duwe*, CCLR 10 (2016), 5 (14).

¹⁹⁴ Durch Beschluss zum Übereinkommen von Paris (EU) 2016/1841.

¹⁹⁵ Zu Besonderheiten der PÜ-Ratifikation u. Umsetzung in der EU s. *Oberthür*, CCLR 10 (2016), 34ff.

¹⁹⁶ *UN Treaty Collection*, Paris Agreement, <treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en> (Stand: 19.6.2021).

¹⁹⁷ Darunter die BRD mit dem Gesetz zum Pariser Übereinkommen v. 28.9.2016.

Recht.¹⁹⁸ Bei 6 Staaten¹⁹⁹ steht eine Ratifizierung des Übereinkommens noch aus. Damit liegt die aktuelle Ratifizierungsrate des Pariser Übereinkommens im Vergleich zur Rahmenkonvention bei 97 Prozent. Besonders besorgniserregend ist, dass die Islamische Republik Iran und die Republik Türkei²⁰⁰ das Übereinkommen noch nicht in nationales Recht umgesetzt haben. Sie gehören zu den weltweit 20 größten THG-Emittenten (im Jahr 2019).²⁰¹

Auch der formelle Rücktritt des klimawandelleugnenden Donald Trumps als Präsident des zweitgrößten THG-emittierenden Staates²⁰² war besorgniserregend.²⁰³ Man befürchtete einen Schneeballeffekt an Austritten und die Verweigerungen der Vertragseinhaltung unter den verbliebenen Vertragsstaaten. Mit dem Regierungswechsel im Jahr 2020 sind die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) dem Abkommen erneut beigetreten. Am 20. Januar 2021 hinterlegte die Regierung unter Joseph Biden ihre Urkunde zur Annahme des

¹⁹⁸ *UN Treaty Collection*, Paris Agreement, < treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en > (Stand: 19.6.2021).

¹⁹⁹ Republik Angola, Staat Eritrea, Islamische Republik Iran, Republik Irak, Libyen, Republik Südsudan, Republik Türkei u. Republik Jemen. Angola, Irak, Iran u. Libyen sind 4 der 14 Mitgliedstaaten der O-PEC, der Organisation erdölexportierender Länder.

²⁰⁰ Die Türkei ist Teil der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit u. Entwicklung (OECD), die im Juni 2021 38 Mitgliedstaaten zählt.

²⁰¹ Platz 6 u 16; s. *Global Carbon Atlas*, Territorial (MtCO₂), < globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions > (Stand: 7.4.2021).

²⁰² Im Jahr 2019, s. *Global Carbon Atlas*, Territorial (MtCO₂), < globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions > (Stand: 7.4.2021).

²⁰³ Die US-amerikanische Regierung notifizierte dem UN-Generalsekretär (Verwahrer) am 4.11.2019 über ihren Beschluss, v. PÜ gem. Art. 28 Abs. 1f. PÜ zurückzutreten, dass sie am 3.9.2016 ratifiziert hatten. Der Rücktritt tritt am 4.11.2020 in Kraft, einen Tag nach der US-amerikanischen Präsidentschaftswahl; s. *UN Treaty Collection*, C.N.575.2019.TREATIES-XXVII.7.d (Depositary Notification) v. 4.11.2019, < treaties.un.org/doc/Publication/CN/2019/CN.575.2019-Eng.pdf > (Stand: 1.6.2020). Zum Austritt der USA s. *Deese*, *Foreign Affairs*, 83ff.; *Dröge*, *ZfU* 40 (2017), 175ff.; *Hermwille/Obergassel*, in brief 2016, 1ff.; *Jörgens*, *ZfU* 40 (2017), 177ff.; *Ott/Hermwille/Obergassel*, in brief 2017, 1ff.; *Tänzler*, *ZfU* 40 (2017), 180ff.; Unterkapitel 2.3 von *Woolaver*, *European Journal of International Law* 30 (2019), 73 (80–82).

Übereinkommens.²⁰⁴ So trat es am 19. Februar 2021 für den weltweit zweitgrößten THG-Emittenten wieder in Kraft.

Darüber hinaus sind die innenpolitischen Entwicklungen in der Föderativen Republik Brasilien genau zu beobachten. Der seit dem 1. Januar 2019 amtierende Präsident Jair Bolsonaro weigerte sich bereits entgegen früherer Regierungszusagen und internationaler Gepflogenheiten, die 25. Weltklimakonferenz im Jahr 2019 in Brasilien auszurichten.²⁰⁵

Das ursprüngliche Verhandlungsmandat im Beschluss 1/CP.17 von 2011 ordnete Verhandlungen über ein Abkommen bis 2015 an, damit es „ab 2020 wirksam und umgesetzt wird“.²⁰⁶ Das Pariser Übereinkommen selbst enthält jedoch keine solche Anwendungsklausel. Es spezifiziert ebenso wenig wie der Beschluss 1/CP.21 ein bestimmtes Jahr oder Datum für den Umsetzungsbeginn. Daher beginnt die Umsetzung des Völkervertrages grundsätzlich ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens, d. h. mit dem 4. November 2016 bzw. 30 Tage nach der Ratifizierung der jeweiligen Vertragspartei, die den Vertrag später in nationales Recht überführt (hat).

In der Tat hat die Umsetzung mehrerer Regelungen bereits vor dem Jahr 2020 begonnen. Die Konferenz der Vertragsparteien (COP) als oberstes Gremium der Rahmenkonvention dient gleichzeitig als Tagung der Vertragsparteien des Pariser Übereinkommens (CMA).²⁰⁷ Die CMA als formales Beschlussorgan trifft von nun an Entscheidungen, die die Durchführung des Pariser Übereinkommens betreffen, vordergründig im Rahmen der CMA und nicht

²⁰⁴ *UN Treaty Collection*, C.N.10.2021.TREATIES-XXVII.7.d (Depositary Notification) v. 20.1.2021, <treaties.un.org/doc/Publication/CN/2021/CN.10.2021-Eng.pdf> (Stand: 7.4.2021).

²⁰⁵ Neuer Gastgeber aus der regionalen Gruppe der lateinamerikanischen u. karibischen Staaten wurde gem. Beschluss 17/CP.24, Abs. 1, Chile; zum möglichen brasilianischen Ausstieg aus dem PÜ s. *SRF*, „Bolsonaro sucht die Annäherung an Donald Trump“, <[srf.ch/news/international/umweltpolitik-in-brasilien-bolsonaro-sucht-die-annaehderung-an-donald-trump](https://www.srf.ch/news/international/umweltpolitik-in-brasilien-bolsonaro-sucht-die-annaehderung-an-donald-trump)> (Stand: 9.4.2019).

²⁰⁶ Beschluss 1/CP.17, Abs. 4; der Beschluss richtet die Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action ein.

²⁰⁷ Art. 16 Abs. 1 PÜ.

mehr in der COP. Bei den Beschlüssen der CMA handelt es sich dem völkerrechtlichen Rang nach um abgeleitetes Recht der Rahmenkonvention bzw. des Paris-Outcomes (PÜ und Begleitbeschluss). Demzufolge sind keine nationalen Ratifizierungsprozesse nötig.²⁰⁸ Die Tagung wurde zum ersten Mal im November 2016 in Marrakesch (CMA 1.1)²⁰⁹ durchgeführt und nahm dort ihre ersten beiden Beschlüsse²¹⁰ an. Darauf folgten die CMA 1.2 in Bonn im Jahr 2017 (während der COP 23)²¹¹ und im Folgejahr²¹² die CMA 1.3 während der COP 24²¹³ in Kattowitz. Die zweite CMA fand während der COP 25 in Madrid unter chilenischer Präsidentschaft²¹⁴ statt.

Auf der polnischen Konferenz sollte ein vollständiges „Pariser Regelbuch“²¹⁵ als Verhaltenskatalog mit klaren Mindestanforderungen ab dem Jahr 2020 finalisiert werden, das die Verbindlichkeit der Pariser Vertragspflichten gewährleisten soll. Diesem Anspruch wurde die Staatengemeinschaft durch die formelle Verabschiedung zahlreicher einzelner Durchführungsbeschlüsse weitgehend gerecht. Die Kattowitzer Durchführungsbeschlüsse²¹⁶ füllen die Pariser Bestimmungen mit konkreteren und detaillierteren Inhalten aus, die spezifisch genug sind, damit die Vertragsparteien das Pariser Übereinkommen praktisch umsetzen können.²¹⁷

²⁰⁸ *Saurer*, NuR 41 (2019), 145 (150).

²⁰⁹ Während COP 22 v. 7.-18.11.2016; zur Verhandlung s. *Dröge*, SWP-Aktuell 2016, 1ff.

²¹⁰ Beschlüsse 1-2/CMA.1.

²¹¹ V. 6.-17.11.2017. Während COP 23 hielt die Republik Fidschi die Präsidentschaft inne.

²¹² Im Jahr 2018 fanden Zwischenverhandlungen in Bonn (30.4.-10.5.) u. in Bangkok (4-9.9.) statt.

²¹³ Zunächst angesetzt für den 3.-14.12., tatsächlich abgehalten v. 2.-15.12.2018.

²¹⁴ Die Republik Chile wollte den COP 25 v. 2.-13.12.2019 in Santiago ausrichten, musste die Konferenz jedoch aufgrund von innenpolitischen Unruhen nach Madrid, Spanien, verschieben.

²¹⁵ Engl. Paris Rulebook oder Katowice Climate Package.

²¹⁶ Engl. implementation guidelines.

²¹⁷ Ausgabe 1-2 (4.2019) des Climate Law widmet sich als Sonderheft den Implementierungsrichtlinien.

Die Umsetzungsregeln zum Pariser Übereinkommen, die die internationale Klimapolitik für die kommenden Jahrzehnte prägen werden, sind in wichtigen Punkten jedoch noch nicht vollständig ausverhandelt.²¹⁸ Ein strittiger Verhandlungs- und Regelungskomplex ist Art. 6 PÜ mit seinen kooperativen Ansätzen sowie seinem Mechanismus für nachhaltige Entwicklung.²¹⁹ Diese flexiblen Mechanismen würden den Staaten ermöglichen, einen Teil ihrer nationalen Minderungsziele durch den Einsatz sogenannter flexibler „Marktmechanismen“, wie beispielsweise dem Emissionshandel,²²⁰ zu erreichen. Auf abschließende Umsetzungsregeln zum internationalen Emissionshandel, zu weiteren Hauptfragen rund um die Klimafinanzierung²²¹ sowie den Ausgleich von klimabedingten Verlusten und Schäden²²² hat sich die Staatengemeinschaft auf der Folgekonferenz im Königreich Spanien (COP 25, CMA 2) noch nicht einigen können.²²³

Im Gegensatz zum Kyoto-Protokoll verpflichten das Pariser Übereinkommen und die Durchführungsbestimmungen nicht nur einige Industrieländer auf

²¹⁸ Zum COP 24 s. *Obergassel/Arens/Hermwille ua*, CCLR 13 (2019), 3ff.; *Saurer*, NuR 41 (2019), 145 (149–151); aus nichtstaatlicher Perspektive *CIEL*, Climate Governance Note 6 (2018), 1.

²¹⁹ U. a. Beschluss 8/CMA.1.

²²⁰ Zur internationalen Verlinkung nationaler Emissionshandelssysteme s. *Khamisi*, Emissions Trading, ejiltalk.org/emissions-trading-as-cop26-is-delayed-by-covid-19-some-thoughts-on-the-international-linking-of-domestic-schemes/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2 (Stand: 8.4.2021), *Lenz/Volmert ua*, Die Verknüpfung von Emissionshandelssystemen - sozial gerecht und ökologisch effektiv, 2014.

²²¹ Beschluss 14/CMA.1, Abs. 1, regelt, dass auf der CMA 3 (November 2021) gem. Art. 9 Abs. 3 PÜ (s. a. Beschluss 1/CP.21, Abs. 53) Beratungen über die Festlegung eines neuen gemeinsamen quantifizierten Ziels ab einer Untergrenze von jährlich 100 Mrd. USD im Rahmen sinnvoller Minderungsmaßnahmen u. der Transparenz der Umsetzung einzuleiten sind.

²²² Kein eigener Tagesordnungspunkt; In Beschluss 10/CP.24, Abs. 1 lit. a, begrüßt die COP den Jahresbericht des Exekutivausschusses des Warschauer Internationalen Mechanismus für Verluste u. Schäden (WIM ExCom) im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Klimawandels, FCCC/SB/2018/1.

²²³ Kritisch dazu *Desierto*, COP25 Negotiations Fail, ejiltalk.org/cop25-negotiations-fail-can-climate-change-litigation-adjudication-and-or-arbitration-compel-states-to-act-faster-to-implement-climate-obligations/ (Stand: 8.4.2021).

konkrete Reduktionsverpflichtungen in Bezug auf ein global zulässiges Kohlenstoffbudget, sondern alle Parteien auf die Einreichung freiwilliger Selbstverpflichtungen, um das Langfristziel, den Anstieg der globalen Mitteltemperatur auf 2 bzw. 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, zu erreichen. Die Staaten beschreiben in ihren national festgelegten Klimaschutzbeiträgen (engl. Nationally Determined Contributions),²²⁴ was sie zur globalen Reaktion auf die Klimaveränderung beitragen werden. Jeder Staat legt seine eigenen Klimaziele und Maßnahmen fest.

Die CMA-Beschlüsse bestimmen genauer, welche Informationen bereitzustellen sind, um die staatlichen nationalen Klimaaktivitäten klar, transparent und verständlich darzulegen. Diese Informationen umfassen Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen²²⁵ sowie Einzelheiten zur finanziellen Unterstützung²²⁶ von Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern.

Jede Vertragspartei legt in ihrem NDC ihren individuellen Zeitrahmen für die Umsetzung ihres eigenen Klimabeitrages fest.²²⁷ Mit anderen Worten beginnt die nationale Umsetzung des Beitrages zu dem konkreten Datum oder Jahr, das in dem NDC von jeder Partei individuell festgelegt ist. Das kann durchaus das Jahr 2020 sein. In der Tat legen die meisten Staaten 2020 als Startjahr fest. Absatz 2 des Beschlusses 6/CMA.1 normiert, dass ab dem

²²⁴ Zur Rechtsform u. zum Rechtscharakter der NDCs s. Unterkapitel 2.2.2 u. 2.3.

²²⁵ In Beschluss 4/CMA.1, Abs. 7, kommen die Parteien überein, dass sie bei der Übermittlung ihrer 2. u. nachfolgenden NDCs die in Annex I enthaltenen Informationen zur Verfügung stellen, die für die Klarheit, Transparenz u. das Verständnis ihrer NDCs erforderlich sind. Ferner ermutigt der Beschluss nachdrücklichst, diese Informationen ebenfalls in Bezug auf ihre 1. NDCs einzureichen, a. wenn sie diese bis 2020 bzw. 2021 übermitteln oder aktualisieren. Abs. 7 u. Annex I enthalten 7 Kategorien an vorgesehenen Informationen: Quantifizierbare Informationen über den Bezugspunkt; Zeitrahmen u./ oder Fristen für die Umsetzung; Umfang u. Abdeckung; Planungsprozesse; Annahmen u. methodische Ansätze, einschließlich derjenigen zur Schätzung u. Bilanzierung anthropogener THG-Emissionen u. gegebenenfalls zur Beseitigung von THG-Emissionen; Inwiefern die Partei der Auffassung ist, dass ihr NDC im Lichte ihrer nationalen Gegebenheiten fair u. ehrgeizig ist u. wie ihr NDC zur Zielerreichung gem. Art. 2 UNFCCC beiträgt.

²²⁶ Beschluss 12/CMA.1, Annex.

²²⁷ Beschluss 4/CMA.1, Abs. 2 lit. a des Annex I.

Jahr 2031 gemeinsame Zeiträume für die individuellen Beiträge gemäß Art. 4 Abs. 10 PÜ umzusetzen sind.

Bis Juni 2021 reichten 191 Vertragsparteien ihre ersten nationalen Klimaschutzpläne ein – darunter nicht die G20-Staaten der Iran oder die Türkei. Acht Parteien legten bereits ihre zweiten NDCs vor.²²⁸ Die NDCs sind mit den zuvor eingereichten beabsichtigten national festgelegten Beiträgen (INDCs)²²⁹ identisch, die automatisch zu den ersten NDCs wurden, wenn die Parteien keine Änderungen einreichten. Die (I)NDCs legen typischerweise Ziele zur Eindämmung der THG-Emissionen bis zum Jahr 2025 oder 2030 fest, aber umfassen auch Maßnahmen, um die Wirtschaft und die Bevölkerung resilienter, also widerstandsfähiger gegen die Auswirkungen des Klimawandels zu machen.²³⁰

Mit dem gemeinsamen Beitrag der Europäischen Union hatte sich die Staatenunion etwa verpflichtet, ihre THG-Emissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 40 Prozent gegenüber 1990 zu senken.²³¹ Die EU-Mitgliedstaaten hinterlegen zusätzlich keine eigenen nationalen Beiträge, sondern wirken gemeinsam auf die Erfüllung des europäischen Beitrages hin.²³² Sie müssen jedoch gemäß der Europäischen Governance-Verordnung²³³ durch integrierte

²²⁸ Argentinische Republik, Staat Grenada, Republik Marshallinseln, Demokratische Bundesrepublik Nepal, Unabhängiger Staat Papua-Neuguinea, Republik Suriname, Königreich Tonga u. Vereinigte Arabische Emirate: s. UNFCCC, NDC Register (interim), <unfccc.int/ndcregistry/Pages/All.aspx> (Stand: 19.6.2021).

²²⁹ Engl. Intended Nationally Determined Contribution; dazu *Tobin/N. Schmidt ua*, *Global Environmental Change* 48 (2018), 11ff.

²³⁰ Überblick zu den eingereichten NDCs s. UNFCCC/UNDP, *NDC Global Outlook Report 2019*, 2019.

²³¹ *Europäische Union*, Submission by Latvia and the European Commission on Behalf of the European Union and its Member States, Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States, 2015; s. a. UNFCCC, NDC Registry (Interim), <www4.unfccc.int/sites/ND CStaging/Pages/All.aspx> (Stand: 15.6.2020).

²³² EU Umsetzungsinstrumente sind der Emissionshandel (RL 2003/87/EG, 2009/29/EG, 2018/410), die Klimaschutzverordnung (a. Zielverteilungsverordnung oder Effort-Sharing-Regulation, löste Lastenteilungsentscheidung ab), die LULUCF-Verordnung u. die Governance-Verordnung.

²³³ VO (EU) Nr. 2018/1999.

nationale Energie- und Klimapläne²³⁴ gegenüber der Europäische Union ihre Beiträge zu den europäischen Gesamtzielen formulieren.²³⁵ Die Europäische Union hatte die ursprüngliche Frist zur Einreichung der neuen und ambitionierten NDCs im Jahr 2020 verstreichen lassen,²³⁶ aber am 18. Dezember 2020 reichte sie als Teil ihres NDC ein strengeres Emissionsziel für 2030 nach, das eine Netto-Reduktion von „mindestens 55 Prozent“ (vorher „mindestens 40 Prozent“) unter dem Niveau von 1990 vorsieht.²³⁷

Es sei darauf hingewiesen, dass Art. 4 Abs. 2 S. 2 PÜ verlangt, dass jede Vertragspartei nationale Minderungsmaßnahmen mit der Absicht ergreift, die Ziele ihrer Beiträge zu verwirklichen. In Anbetracht dessen, dass der Prozess der Einführung solcher innerstaatlichen Maßnahmen (einschließlich der von einem Staat definierten Klimapolitik, der Gesetze und Vorschriften) einige Zeit in Anspruch nehmen kann, ist es wohl zielführend, die Implementierung rechtzeitig in Angriff zu nehmen. Schließlich sollen die Klimaziele innerhalb der angegebenen Zeitrahmen erreicht werden, die die Parteien selbst in ihren NDCs spezifizieren. Für den zwischenstaatlichen Prozess bedeutet dies die klare Notwendigkeit, auf eine rasche Umsetzung der national festgelegten Beiträge der Staaten und der Europäischen Union hinzuarbeiten.

2.2 Rechtsform, Rechtscharakter und Rechtsverbindlichkeit

Von Anfang an standen die Fragen nach der Rechtsnatur des Übereinkommens und der Bindungswirkung seiner Regelungen im Mittelpunkt der Pariser Verhandlungen. Um diese verknüpften Rechtsfragen abschließend zu beantworten, bedarf es im Vorfeld einer begrifflichen Ausdifferenzierung der einschlägigen Rechtsterminologie (2.2.1), bevor kurze Erörterungen zur

²³⁴ Engl. Integrated National Energy and Climate Plans (NECPs).

²³⁵ NECPs für 2021-2030 sind einsehbar unter *Europäische Kommission*, National Energy and Climate Plans (NECPs), <[#ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en](http://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en) #final-necps> (Stand: 7.4.2021).

²³⁶ *Rat der EU*, Council Conclusions on Preparations for the UNFCCC meetings (Santiago de Chile, 2.-13.12.2019), 12796/19 – 4.10.2019, Annex-Abs.11.

²³⁷ *Europäischer Rat*, European Council meeting (10.-11.12.2020) – Conclusions, EUCO 22/20.

Rechtsform und zum Rechtscharakter des Übereinkommens und zu den zentralen einzelstaatlichen Klimaschutzbeiträgen erfolgen (2.2.2). Daran schließen sich allgemeine Aussagen zu dem Regelungsgehalt des Vertragstextes an (2.2.3).

2.2.1 Rechtsterminologie

Im rechtswissenschaftlichen Diskurs lassen sich verschiedenste Schlüsselkonzepte oder Kategorien ausmachen, die zur rechtlichen Bewertung eines völkerrechtlichen Vertrages dienen, wie beispielsweise die Effektivität, Effektivierung, Einhaltung (engl. Compliance), Implementierung, Rechtsverbindlichkeit²³⁸ und -wirksamkeit, Verwirklichung oder auch die Befolgung, die Durchsetzung und den Vollzug eines internationalen Vertrages. Die gemeinsame Zielsetzung umfasst stets die Suche nach der Verbesserung, der Steigerung und der Intensivierung der internationalen Rechtsgestaltung, der Regelungsinhalte und der Rechtsdurchsetzung. Im Hinblick auf das Pariser Übereinkommen bedeutet dies im Konkreten, rechtlich sicherzustellen, dass die Staaten und die Europäische Union ihre individuellen Klimaschutzbeiträge einreichen und periodisch steigern, um die gemeinsamen Klimaziele schrittweise zu erreichen. Im Folgenden werden die Rechtsbegriffe „rechtlich“, „rechtsverbindlich“, „rechtliche durchsetzbar“ sowie die „Effektivität“ vorgestellt.²³⁹

Das Adjektiv „rechtlich“ oder „legal“ bedeutet „nach dem [gültigen] Recht, auf ihm beruhend“²⁴⁰ oder „das Recht betreffend“.²⁴¹ Es qualifiziert das Substantiv, um eine Beziehung zum Recht anzuzeigen.²⁴² Eine Rechtsnorm oder

²³⁸ Ausführlich dazu *Kirchhof*, EurUP 16 (2018), 24ff.

²³⁹ In Anlehnung an *Maljean-Dubois/Spencer/Wemaëre*, CCLR 9 (2015), 68 (69).

²⁴⁰ *Konopka/Wermke* (Hrsg.), Das Bedeutungswörterbuch, 2010.

²⁴¹ *Duden*, Rechtlich, <duden.de/rechtschreibung/rechtlich> (Stand: 5.9.2018).

²⁴² *Salmon* (Hrsg.), Dictionnaire de Droit International Public, 2001.

ein rechtlicher Standard unterscheidet sich demzufolge von moralisch-ethischen, religiösen oder sozialen Normen und Handlungsanweisungen.²⁴³ Sie ist jedoch nicht zwangsläufig rechtlich verbindlich oder vollzugsfähig.²⁴⁴

Das Adjektiv „verbindlich“ bedeutet umgangssprachlich „durch eine bindende Zusage, Erklärung festgelegt, Verpflichtung [und] ein Versprechen einhaltend“.²⁴⁵ Eine rechtsverbindliche Norm begründet eine Rechtspflicht.²⁴⁶ Im internationalen Recht zeigt eine rechtlich verbindliche Regelung eine rechtliche Verbindung an, nach der ein Völkerrechtssubjekt gegenüber anderen gebunden sein kann,²⁴⁷ einem bestimmten Handeln zu folgen.²⁴⁸ Dies ist der Fall, wenn eine Norm ihren Ursprung in einer formalen Rechtsquelle des Völkerrechts hat,²⁴⁹ beispielsweise einer internationalen Übereinkunft. Rechtliche Pflichten, die in völkerrechtlichen Verträgen niedergelegt und damit rechtsverbindlich sind (sog. Hard Law), sind oft so weich oder vage formuliert oder mit Qualifizierungen versehen, dass sie keine tatsächliche normative Kraft entfalten²⁵⁰ – und auch das Pariser Übereinkommen ist da leider keine Ausnahme. Die Pariser Normen inspirierten eine Völkerrechtlerin gar zu einer Wortneuschöpfung der „unverbindlichen Rechtspflicht“ (engl. non-obligation).²⁵¹

Nach der Identifizierung völkerrechtlicher Normen sind sonstige Regeln zu betrachten. Vom rechtsverbindlichen Völker(vertrags-)recht ist das nicht zwingende Recht (sog. Soft Law) abzugrenzen. Zu diesen Sekundärnormen gehören Beschlüsse, Deklarationen, Resolutionen und Übereinkünfte von inter-

²⁴³ Maljean-Dubois/Spencer/Wemaëre, CCLR 9 (2015), 68 (69).

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ Konopka/Wermke (Hrsg.), Das Bedeutungswörterbuch, 2010.

²⁴⁶ Maljean-Dubois/Spencer/Wemaëre, CCLR 9 (2015), 68 (69).

²⁴⁷ S. Unterkapitel 4.4.

²⁴⁸ Salmon (Hrsg.), Dictionnaire de Droit International Public, 2001.

²⁴⁹ Auflistung in Art. 38 Abs. 1 lit. a-c IGH-Statut.

²⁵⁰ So argumentieren a. Maljean-Dubois/Spencer/Wemaëre, CCLR 9 (2015), 68 (69); Rajamani, J Environmental Law 28 (2016), 337ff.

²⁵¹ Rajamani, J Environmental Law 28 (2016), 337.

nationalen Organisationen, wie beispielsweise die Beschlüsse der Vertragsstaatenkonferenzen zur Rahmenkonvention, zum Kyoto-Protokoll oder zum Pariser Übereinkommen. Sie entfalten eine politisch-moralische, also nur faktische Bindungswirkung,²⁵² außer die Vertragstexte selbst verweisen auf die unverbindlichen Rechtsakte. Ihnen kommt eine „auslegungsleitende Bedeutung“²⁵³ zu. Das befolgungsanreizende Soft Law ergänzt häufig das verbindliche Recht.²⁵⁴

„Rechtlich durchsetzbar“ ist ein weiteres Begriffspaar, dessen normative Bedeutung für den völkerrechtlichen Kontext zu konkretisieren ist. Eine vollzugsfähige Norm ist durch formelle und informelle Verfahrensmechanismen gestützt, damit Staaten tatsächlich ihren Pflichten nachkommen. Dabei darf die Durchsetzbarkeit nicht auf eine Einklagbarkeit aus dem nationalen Bezugsrahmen verkürzt werden. In nationalen Rechtsordnungen können Umweltvergehen oder -straftaten verfolgt und sanktioniert werden (zwangsweise Durchsetzung oder sog. engl. „enforcement“). Zu den Mechanismen der Erfüllungssicherung, die sogenannte englisch „compliance assurance“, gehören sowohl Mechanismen zur Förderung und Unterstützung bei der Umsetzung (Erfüllungshilfe oder engl. „compliance promotion“), als auch Mechanismen der Transparenz, Überwachung und Kontrolle (Erfüllungskontrolle oder engl. „compliance monitoring“). Eine Rechtsnorm kann rechtlich bindend, aber nicht vollzugsfähig sein, da es ihr an prozeduralen Mechanismen mangelt, die die Umsetzung unterstützen und letztlich die Anwendung sicherstellen könnten.²⁵⁵ In Bezug auf Umweltabkommen kommt es darauf an, die (supra-)nationalen Rechtsordnungen mit ihren eigenen starken Durchsetzungsmechanismen zur Implementierung und zum Vollzug der internationalen Norm auszurichten.²⁵⁶

²⁵² Schlacke, Umweltrecht, 2019, § 8 Rn. 6.

²⁵³ Arnauld, Völkerrecht, 2019, § 3 Rn. 279.

²⁵⁴ Schlacke, Umweltrecht, 2019, § 8 Rn. 6 mit Verweis auf *French/Rajamani*, J Environmental Law 25 (2013), 437 (443ff.).

²⁵⁵ So argumentieren a. *Maljean-Dubois/Spencer/Wemaëre*, CCLR 9 (2015), 68 (69).

²⁵⁶ *Boysen*, ZUR 29 (2018), 643 (646).

Rechtlich durchsetzbare Normen dürfen in keinem Fall mit „politisch vertretbaren“ oder durchsetzbaren Regelungsinhalten gleichgesetzt werden. In dem politischen Ideenwettbewerb obsiegen die Vorschläge, die für Politikerinnen und Politiker vertretbar sind. Diese manifestieren sich in einem Rechtsdokument, dessen Regelungen im besten Fall auch vollzugsfähig, also rechtlich durchsetzbar sind.

Ein weiterer häufig verwendeter Begriff im Pariser Diskurs ist die Effektivität. Sie wird auch als „Effektuiierung“²⁵⁷ bezeichnet. Das Adjektiv „effektiv“ meint „wirksam, wirkungsvoll, lohnend, nutzbringend, sich tatsächlich feststellen lassend [und] wirklich“.²⁵⁸ In Bezug auf das Völkervertragsrecht meint die Frage nach der effektiven Umsetzung, „unter welchen Bedingungen ein internationales Übereinkommen einen möglichst effektiven Beitrag zur Lösung eines Problems leistet, d.h. ein hohes Maß an Wirksamkeit im Hinblick auf die Problemlösung erzielt (Problemwirksamkeit).“²⁵⁹ Die effektive Umsetzung des Pariser Vertrags bedeutet, dass die Staaten ihre Klimabeiträge möglichst nutzbringend leisten, sodass die Temperaturziele gemeinsam erreicht und eine anthropogene Störung des Klimasystems vermieden wird. Durch den schwachen rechtlichen Charakter des Pariser Übereinkommens, das keine starken Instrumente zur Einhaltung der Vorschriften kennt, könnte dem Vertrag an Effektivität fehlen.²⁶⁰

2.2.2 Rechtsform und Rechtscharakter

Das gemischte Pariser Übereinkommen ist ein bindendes völkerrechtliches Instrument²⁶¹ mit nahezu universeller Geltung. Die Globalität des Übereinkommens ist dabei grundlegende Voraussetzung für seine Wirksamkeit.²⁶²

²⁵⁷ So z. B. Markus, ZaöRV 76 (2016), 715ff.

²⁵⁸ Duden, Effektiv, <duden.de/rechtschreibung/effektiv#b2-Bedeutung-2> (Stand: 1.7.2020).

²⁵⁹ Markus, ZaöRV 76 (2016), 715 (722–723).

²⁶⁰ Kuypers/Linnér/H. Schroeder, WIREs Climate Change 9 (2018), 1 (11f.).

²⁶¹ Bodle/Donat/Duwe, CCLR 10 (2016), 5 (13); Karlsson-Vinkhuysen ua, Climate Policy 18 (2017), 1.

²⁶² Kreuter-Kirchhof, DVBL 132 (2017), 97 (97–99).

Das multilaterale Abkommen ist unumstritten ein traditioneller völkerrechtlicher Vertrag im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVRK).²⁶³ Das Pariser Übereinkommen begründet völkerrechtliche Pflichten für die Vertragsparteien und ist auf die innerstaatliche Umsetzung angewiesen, um auch im Verhältnis zu nationalen natürlichen und juristischen Personen Rechtswirkungen entfalten zu können.²⁶⁴

Das Übereinkommen von Paris ist bereits völkerrechtlich in Kraft getreten. Gemäß Art. 27 PÜ sind Vorbehalte zum Übereinkommen nicht zulässig. Daher ist in formeller Hinsicht der gesamte Text des Abkommens, „wie er ist“, bindend für eine Partei, sobald der Vertrag für sie in Kraft tritt.²⁶⁵

Für einigen Diskussionsstoff sorgte die Betitelung als „Pariser Übereinkommen“ (engl. Paris Agreement) und nicht als „Protokoll“ oder „Durchführungsabkommen“. Die Vertragsrechtskonvention stellt in Art. 2 Abs. 1 lit. a WVRK klar, dass die besondere Bezeichnung eines Rechtsaktes seine Rechtsstellung nicht beeinträchtigt.²⁶⁶ Die konkrete Wortwahl lässt sich am ehesten auf die innenpolitischen Besonderheiten der Vereinigten Staaten von Amerika zurückführen.²⁶⁷ Die Obama-Regierung unterstützte ein völkerrechtliches Abkommen, wollte aber tunlichst ein Instrument vermeiden, das der

²⁶³ *Bodansky*, RECIEL 25 (2016), 142; *Bodansky/Brunnée ua*, International Climate Change Law, 2017, S. 212; *Bodle/Oberthür* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change, 2017, 91 (92); *Böhringer*, ZaöRV 76 (2016), 753 (779); *Oberthür/Bodle*, Climate Law 6 (2016), 40 (46); *Obergassel/Arens ua*, Phoenix from the Ashes, 2016, S. 13; *Morgenstern/Dehnen*, ZUR 27 (2016), 131 (133); *Rajamani*, J Environmental Law 28 (2016), 337 (341); *Stoll/Krüger* in Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, 283 (Rn. 82), s. a. *Bodansky*, The American Journal of International Law 110 (2016), 288 (Fn. 5).

²⁶⁴ *Böhringer*, ZaöRV 76 (2016), 753 (779).

²⁶⁵ So a. *Bodle/Donat/Duwe*, CCLR 10 (2016), 5 (13).

²⁶⁶ *Bodansky*, RECIEL 25 (2016), 142 (145).

²⁶⁷ *Wirth*, Climate Law 6 (2016), 152ff.; *Obergassel/Arens ua*, Phoenix from the Ashes, 2016, S. 12–14; *Oberthür/Bodle*, Climate Law 6 (2016), 40 (45).

Zustimmung des US-Senats bedarf. Die US-Regierung beabsichtigte ein Abkommen, das sie aufgrund der Exekutivbefugnisse des Präsidenten ratifizieren und umsetzen könnte.²⁶⁸

Für diese Untersuchung ist das Verhältnis des Pariser Übereinkommens zur Klimarahmenkonvention relevant. Es ist von der Klimarahmenkonvention abhängig,²⁶⁹ da nur Parteien der Rahmenkonvention das neue Übereinkommen ratifizieren können. Außerdem beziehen sich viele Regelungen auf die Verfahrensvorschriften und konstituierten Gremien der Rahmenkonvention. So dient beispielsweise gemäß Art. 17 Abs. 1 PÜ das für die Konvention eingesetzte Sekretariat auch als Sekretariat des Pariser Übereinkommen (Klimasekretariat). Mit der Bezeichnung als Übereinkommen kam man Forderungen von einigen Staaten nach, den Eindruck zu vermeiden, dass das Pariser Übereinkommen der Konvention untergeordnet sei.²⁷⁰ Im ersten Absatz des Beschlusses 1/CP.21 heißt es jedoch: das Pariser Übereinkommen „unter“ der Rahmenkonvention. Jedenfalls konkretisiert, ergänzt und unterstützt das Pariser Übereinkommen die Umsetzung der Klimarahmenkonvention.²⁷¹

Diffizil für die Durchsetzung des Pariser Vertrages ist, dass die (beabsichtigten) national determinierten Beiträge gemäß Art. 4 PÜ, die das Zentralstück des Übereinkommens manifestieren, formal nicht Teil dessen sind.²⁷² Das Klimasekretariat erfasst die (vorläufigen) individuellen Klimabeiträge in einem (vorläufigen) öffentlich geführten Register.²⁷³ Fraglich ist mithin die völker-

²⁶⁸ Oberthür/Bodle, *Climate Law* 6 (2016), 40 (45).

²⁶⁹ *Morgenstern/Dehnen*, ZUR 27 (2016), 131 (133); *Rajamani*, *J Environmental Law* 28 (2016), 337 (342).

²⁷⁰ *Bodansky*, *RECIEL* 25 (2016), 142 (145).

²⁷¹ S. Art. 2 Abs. 1 PÜ: „in enhancing the implementation of the Convention, including its objective“ u. Abs. 3 PÜ-Präambel; dazu ausführlich *Stoll/Krüger* in Proelß (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht*, 2017, 283 (Rn. 74–82).

²⁷² Ausführlich zu Art. 4 PÜ s. *Winkler* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 141.

²⁷³ Art. 4 Abs. 12 PÜ i. V. m. Beschluss 5/CMA.1, Abs. 2, 6. Beschluss 5/CMA.1 enthält im Annex die Modalitäten u. Verfahren für den Betrieb u. die Nutzung des öffentlichen Registers.

rechtliche Verbindlichkeit der (I)NDCs. Von der materiellen Vorgabe abgesehen, die nationalen Anstrengungen zur Emissionsreduktion zu steigern (sog. „Ratschenmechanismus“ oder „Hebemechanismus“ ohne Sanktionsandrohung in Art. 4 Abs. 3 PÜ), werden nur rechtsverbindliche Verfahrensvorschriften im Pariser Übereinkommen selbst normiert. Parteien sind gemäß Art. 4 Abs. 2 S. 1 PÜ verpflichtet, ihre NDCs zu kommunizieren und regelmäßig zu erneuern.

Daraus ergibt sich die völkerrechtliche Unverbindlichkeit der Beitragsinhalte.²⁷⁴ Die Parteien sind nicht streng verpflichtet, den genauen Inhalt der (I)NDCs umzusetzen. Die spezifischen Reduktionsziele und die dort aufgeführten Zeithorizonte sind nicht rechtsverbindlich.²⁷⁵ Die Staaten sind lediglich verpflichtet, nationale Maßnahmen mit dem Ziel zu verfolgen, diese auch zu erreichen (verhaltensbezogene Klausel).²⁷⁶ Das bedeutet konkret, dass die Staaten ihre NDCs nicht erfüllen, sondern Anstrengungen unternehmen müssen, um ihre jeweiligen Ziele zu erreichen. Es hätte rechtswirksamere Alternativen zur Einbindung der NDCs gegeben.²⁷⁷ Leider konnte sich die Staatengemeinschaft darauf politisch nicht einigen.

2.2.3 Rechtsverbindlichkeit der Vertragsnormen

Bisher stand allein die Frage nach der Rechtsform des gesamten Rechtsakts im Vordergrund. Der Pariser Vertrag enthält 16 Präambel-Absätze und 29 rechtswirksame Artikel, die auf die Klimarahmenkonvention als grundlegenden Vertrag des internationalen Klimaschutzrechts aufbauen. Nicht jeder Artikel kreiert wiederum Rechte oder Pflichten für einzelne Vertragsparteien. Diese Arbeit kann auf detaillierte Analysen des Wesensgehalts einzelner

²⁷⁴ *Bodle/Donat/Duwe*, CCLR 10 (2016), 5 (13); *Böhringer*, ZaöRV 76 (2016), 753 (780); *Obergassel/Arens ua.*, *Phoenix from the Ashes*, 2016, S. 49.

²⁷⁵ M. w. N. *Böhringer*, ZaöRV 76 (2016), 753 (780).

²⁷⁶ Art. 4 Abs. 2 S. 2 PÜ.

²⁷⁷ S. Untersuchung dazu von *Maljean-Dubois/Spencer/Wemaëre*, CCLR 9 (2015), 68 (74–78).

Bestimmungen und Elemente aufbauen.²⁷⁸ Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den für diese Arbeit relevanten Vertragsinhalten erfolgt in den nächsten Kapiteln.

An dieser Stelle lässt sich allgemein festhalten,²⁷⁹ dass der Pariser Vertragstext politisch und sprachlich spitzfindig formuliert ist. Die Verbindlichkeit²⁸⁰ der einzelnen Bestimmungen hängt von ihrer Positionierung im Vertrag ab. Das gleiche gilt für die Frage, ob diese individuelle oder kollektive Vertragspflichten statuieren. Der normative Gehalt der Regelungen bewegt sich entlang eines Spektrums von präzisen und zwingenden Muss-Vorschriften ohne Ermessen (engl. shall obligations) bis hin zu unverbindlichen empfehlenden Aussagen (z. B. engl. should, strive, encourages). Zusätzlich zu den zwingenden Bestimmungen bis weichen Programmsätzen nutzt die Staatengemeinschaft „diskretionäre, qualifizierende und kontextabhängige Sprache“²⁸¹ für den Vertragstext, um den Befolungsgrad vorzugeben.

2.3 Institutionelle Verpflichtungsarchitektur

In Art. 2 Abs. 1 lit. a PÜ einigt sich die Staatengemeinschaft auf das materielle Ziel, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur auf deutlich unter zwei Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, den Temperaturanstieg auf 1,5 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen (Temperaturleitplanke).²⁸² Art. 4 PÜ normiert das zentrale Mittel zur Verwirklichung des langfristigen Temperaturziels: Die Eindämmung der anthropogenen THG-Emissionen. Der Höhepunkt der weltweiten Emissionen soll so schnell wie möglich erreicht

²⁷⁸ U. a. *Bodansky*, RECIEL 25 (2016), 142 (145–147); *Klein/Carazo ua* (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change, 2017, Part II*; *Rajamani*, *J Environmental Law* 28 (2016), 337ff.

²⁷⁹ Ausführlich zur Rechtsnatur einzelner Bestimmungen s. *Bodle/Oberthür* in *Klein/Carazo ua* (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change, 2017*, 91 (97–102); *Rajamani*, *J Environmental Law* 28 (2016), 337.

²⁸⁰ Ekardt fragt nach einer gestärkten Rechtsverbindlichkeit durch Art. 2 UNFCCC u. die internationalen Menschenrechte, s. *Ekardt*, *NVwZ* 2016, 355 (357).

²⁸¹ *Rajamani*, *J Environmental Law* 28 (2016), 337 (343).

²⁸² Kritisch zur normativen Zielvorgabe *Blue*, RECIEL 24 (2015), 152 (158).

und bis zum Ende des Jahrhunderts soll ein Gleichgewicht zwischen anthropogenen THG-Emissionsquellen und den Abbau solcher Gase durch Senken hergestellt werden (Klimaneutralität). Man verständigte sich gerade auf diese Zielmarken, weil sie die Risiken und (monetären) Auswirkungen der Klima- veränderung erheblich verringern würden.²⁸³

Die Temperaturangabe in Art. 2 Abs. 1 lit. a PÜ lässt Schwankungen offen. Es sind keine verpflichtenden materiellen Reduktionsziele definiert, auch kein gemeinsames „Cap“ ist festgelegt, also keine konkrete Obergrenze für weltweit zulässige Emissionen. Das Übereinkommen unterscheidet sich somit wesentlich vom Top-Down-Ansatz des Kyoto-Protokolls,²⁸⁴ das „rechtsverbindliche quantifizierte Emissionsbegrenzungs- und -reduktionsverpflichtungen [vorsieht], die durch einen Einhaltungsmechanismus unterstützt werden, der (sanfte) Sanktionen verhängen kann.“²⁸⁵ Weiterhin gibt es kein klares Bekenntnis zum Ausstieg aus den fossilen Brennstoffen, dessen Nutzung als die Ursache des Klimawandels gilt. Mithin lässt sich festhalten, dass die klimavölkerrechtlichen Aussagen der Zielbestimmungen vage und wenig konkret formuliert sind.²⁸⁶

Auch wenn keine völkerrechtlich bindenden Reduktionspflichten vereinbart sind, steht nun die Umsetzung der Ziele, der Temperaturleitplanke und des in Art. 4 PÜ normierten Ziels der Klimaneutralität, als gemeinsam getragene, „normative Handlungsziele“²⁸⁷ und als neuer politischer „Handlungsrahmen“²⁸⁸ auf der klimapolitischen Agenda. Im Grunde steht die „Prozeduralisierung“²⁸⁹ oder die Operationalisierung dieser Temperaturleit-planke, d. h.

²⁸³ *Edenhofer/Jakob*, Klimapolitik, 2019, S. 39–64.

²⁸⁴ Kurzdarstellung in *Amelung*, Das „Paris-Agreement“, 2016, 4–8, S. 25ff.; *Keohane/Oppeneheimer*, PaG 4 (2016), 142 (145f.).

²⁸⁵ *van Asselt*, RECIEL 25 (2016), 139; s. a. *Savaresi*, RECIEL 25 (2016), 186.

²⁸⁶ So argumentiert a. *Gärditz*, ZfU 42 (2019), 369 (375 m. w. N.); *Mayer*, CCLR 12 (2018), 1 (2); a. *A. Ekardt/Wieding/Zorn*, Sustainability 10 (2018), 2812ff.

²⁸⁷ *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 41.

²⁸⁸ *Klimaretter.info*, Die 1,5-Grad-Grenze hinterlässt Spuren, <klimaretter.info/meinungen/standpunkte/24220-die-1-5-grad-grenze-hinterlaesst-spuren> (Stand: 31.7.2020).

²⁸⁹ *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 50–55.

eines Herunterbrechens auf konkrete einzelstaatliche Verpflichtungen zur THG-Reduktion an,²⁹⁰ beispielsweise durch ein staatlich verordnetes CO₂-Budget.

Das Pariser Übereinkommen basiert auf einem Modell der globalen Klimagovernance, das Japan zum ersten Mal im Jahr 1991 vorschlug: ein Pledge-and-Review-System, das einen Kompromiss zwischen einem Bottom-Up- und Top-Down-Ansatz darstellt.²⁹¹ Hierbei treffen die Staaten einseitige Zusagen, die regelmäßigen internationalen unabhängigen Überprüfungen unterliegen. Ein Argument lautete, dass dies im Laufe der Zeit strengere Verpflichtungen hervorbringen und gleichzeitig die Transparenz gewährleisten würde.²⁹² Der Pariser Vertrag verfestigt diesen neuen experimentellen Kurs für die internationale Klimagovernance, der im Jahr 2009 bei der COP 15 in Kopenhagen ernsthaft eingeschlagen wurde.²⁹³ Auf der 21. Vertragsstaatenkonferenz verabschiedete die Staatengemeinschaft diesen politisch durchsetzbaren „pledge, review and ratched“-Ansatz.²⁹⁴ Dieser neuartige Designansatz steht im Mittelpunkt der weiteren Ausführungen.

Der rechtlich verbindliche, iterative Prozess zeichnet sich dadurch aus, dass alle Staaten im Fünfjahresrhythmus national festgelegte Beiträge einreichen.²⁹⁵ Die Klimapläne, die gemäß Art. 4 Abs. 3 PÜ die höchsten Ambitionen der Vertragsparteien widerspiegeln (sollen), beinhalten Emissionsvermeidungsziele und Dekarbonisierungsfahrpläne. Die NDCs legen somit dar, wie die Staaten ihre Ziele erreichen wollen. Die Formulierung dieser individuellen Zusagen, ihrer Stringenz, des Umfangs und der Form, erfolgt in einem selbstbestimmten Prozess (Bottom-Up-Ansatz).²⁹⁶

²⁹⁰ WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 59.

²⁹¹ *Andresen*, *The International Spectator* 50 (2015), 15 (20); *Dimitrov*, *Global Environmental Politics* 16 (2016), 1 (8).

²⁹² *Dimitrov*, *Global Environmental Politics* 16 (2016), 1 (8).

²⁹³ S. dazu *McGee/Steffek*, *J Environmental Law* 28 (2016), 37ff.; *Witthaus*, *From Copenhagen to Cancun*, 2011.

²⁹⁴ *Franzius*, *EurUP* 15 (2017), 166 (171).

²⁹⁵ *van Asselt*, *RECIEL* 25 (2016), 139.

²⁹⁶ *Bodansky/Brunnée ua*, *International Climate Change Law*, 2017, S. 214.

Bei den Pledges können die Staaten die Zeithorizonte frei wählen.²⁹⁷ Sie können auch Zwischenziele für bestimmte Zeiträume formulieren, sodass die individuellen nationalen Gegebenheiten Berücksichtigung finden (Selbstdifferenzierung). Zur Abgabe von NDCs (das „Ob“) sind die Parteien nach Art. 4 Abs. 2 PÜ verpflichtet, lediglich der Inhalt der Zusagen (das „Wie“) ist den Staaten selbst überlassen.²⁹⁸

Der Nachteil des Bottom-Up Pledge-Systems ist, dass es sich gerade nicht um rechtlich bindende Verpflichtungen handelt. Es besteht ein Anreizproblem, ambitionierte Klimaziele zu formulieren. Es könnten nur Klimaschutzbeiträge zugesichert werden, die für den einzelnen Staat leicht umsetzbar und wenig ambitioniert sind. Ein Überprüfungssystem (review) besteht, dennoch gibt es keinerlei formelle Sanktionsmöglichkeiten bei wenig ambitionierten NDCs oder der Nichterreichung dieser. Die staatlichen Selbstverpflichtungen beruhen auf dem Freiwilligkeitsprinzip, sodass keine gemeinsamen verbindlichen Reduktionsziele formuliert und erst recht nicht durchsetzbar sind.²⁹⁹ Im Vergleich zum Kyoto-Protokoll mit klaren Mandaten und Sanktionen (engl. obligations of result, Erfolgspflichten), schließt sich nun ein Übereinkommen an, das Handlungspflichten auferlegt (engl. obligations of conduct), wodurch sich Gestaltungsspielräume für die Vertragsstaaten auftun.³⁰⁰ Das Übereinkommen enthält erstaunlich viele Normen, die „ein Verfahren zur [staatlichen] Verhaltenssteuerung“³⁰¹ entwickeln. Einige dieser Normen zur Erfüllungssicherung untersucht die Arbeit später genauer.³⁰²

²⁹⁷ S. zu den individuellen, aber harmonisierten Zeitrahmen Unterkapitel 2.1.

²⁹⁸ Wie v. WBGU vorgeschlagen, s. *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 59.

²⁹⁹ *Schlacke*, ZUR 27 (2016), 65 (66).

³⁰⁰ *Böhringer*, ZaöRV 76 (2016), 753 (780); *Fasoli*, CCLR 11 (2017), 261; *Morgenstern/Dehnen*, ZUR 27 (2016), 131 (134); *Savaresi*, RECIEL 25 (2016), 186 (187f).

³⁰¹ *Böhringer*, ZaöRV 76 (2016), 753 (780).

³⁰² S. Unterkapitel 3.1-3.2, 3.4-3.5.

Der sich mit diesem Ansatz manifestierende Vorteil ist die sich darbietende Flexibilität für die Nationalstaaten. Dieser Ansatz war nicht nur im Aushandlungsprozess konsensfähig,³⁰³ sondern reagiert auf die „begrenzte Durchsetzbarkeit des Völkerrechts“³⁰⁴ als inhärente Grenze des internationalen Rechts. Er bietet auch die größtmögliche Freiheit bei der individualstaatlichen Mittelwahl zur Zielerfüllung.³⁰⁵ Darüber hinaus sind die freiwilligen Zusagen bezüglich der individuellen Klimaschutzziele und Dekarbonisierungsfahrpläne in einen rechtsverbindlichen Prozess eingebettet. Der Pariser Vertrag legt langfristige Klimaziele, Prinzipien und Verfahrensschritte fest, die aufzeigen, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Diese hybride Verpflichtungsstruktur³⁰⁶ des Pariser Übereinkommens ist das Ergebnis eines pragmatischen politischen Aushandlungsprozesses.³⁰⁷ Die „Kombination selbstverpflichtender und verbindlicher Elemente, [ist] geeignet, den Vertragsstaaten Spielräume für eine zukunfts offene und flexible Gestaltung zu eröffnen“.³⁰⁸

In diesem Zusammenhang arbeitet die internationale Klimaschutzbürokratie als Notarin, die die staatlichen NDCs sammelt und die Umsetzung der zugesagten Maßnahmen überprüft.³⁰⁹ Das Pariser Modell bietet mehrere Überprüfungsprozesse zur Umsetzung im engeren Sinne (durch einen robusten „erweiterten Transparenzrahmen“³¹⁰ der auf bestehende Berichterstattungs- und Überprüfungsprozesse im Rahmen der Klimarahmenkonvention auf-

³⁰³ *Savaresi*, RECIEL 25 (2016), 186.

³⁰⁴ *Kreuter-Kirchhof*, DVBL 132 (2017), 97 (101).

³⁰⁵ WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 54.

³⁰⁶ *Bodansky/Brunnée ua*, International Climate Change Law, 2017, S. 214; *Carazo/Klein in Klein/Cara-zo ua* (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change, 2017, 389 (390); *Edenhofer/Flachs-land ua*, Identifying Options for a New International Climate Regime Arising from the Durban Platform for Enhanced Action, 2013, 4f.; *Gärditz*, ZfU 42 (2019), 369 (375); *Kuyper/Linnér/H. Schroe-der*, WIREs Climate Change 9 (2018), 1 (5); s. a. *Andresen*, The International Spectator 50 (2015), 15 (15–23).

³⁰⁷ *Rockström/Schellnhuber ua*, Earth's Future 4 (2016), 465 (466).

³⁰⁸ WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 58.

³⁰⁹ *Savaresi*, RECIEL 25 (2016), 186.

³¹⁰ S. Unterkapitel 3.3.1.

baut), zu den kollektiven Anstrengungen (durch die „globale Bestandsaufnahme“³¹¹) und zu Einhaltungsfragen (durch einen „Implementierungs- und Compliance-Mechanismus“³¹²). Diese Prozesse erzeugen für die kommenden Jahre einen grundlegenden Rahmen für die internationale Klimaschutzpolitik.³¹³ Das Top-Down-Kontrollsystem (review) enthält „obligatorisch-fakultative Pflichten der Vertragsstaaten“³¹⁴, die einen Gegenpol zur Vagheit der NDCs und der staatlichen Diskretion bilden. Das internationale Umsetzungssystem bietet im weiteren Sinne Unterstützung,³¹⁵ schafft Transparenz und verlangt nach gegenseitiger Rechenschaft und Kontrolle. Ihm kommt daher entscheidende Bedeutung zu, Vertrauen in das kooperative staatliche Verhalten zum gemeinsamen Schutz der Atmosphäre zu erzeugen.

Wie bereits betont, basiert der hybride Ansatz des Übereinkommens auf einer Kombination aus selbst auferlegten und freiwilligen national festgelegten Klimaschutzbeiträgen sowie verpflichtenden Top-Down-Instrumenten.³¹⁶ Das Funktionieren dieses hybriden Multilateralismus³¹⁷ ist enorm bedeutsam, denn die Pariser Pledge-and-Review-Konzeption ist derzeit die einzig politisch umsetzbare. Zugleich ist sie ein „umweltvölkerrechtlicher Paradigmenwechsel“³¹⁸ hin zu Selbstverpflichtungen, der einen „entscheidenden normativen Rahmen für die internationale Klimagemeinschaft“³¹⁹ setzt. Zusätzlich hält der Pariser Vertrag „einen verbindlichen und politisch kontrollierbaren Verschärfungsmechanismus“³²⁰ bereit. Der Ratschenmechanismus folgt dem Progressionsgebot oder -prinzip, das heißt jeder Klimabeitrag stellt

³¹¹ S. Unterkapitel 3.2.2.

³¹² S. Unterkapitel 3.2.3.

³¹³ *van Asselt*, RECIEL 25 (2016), 139.

³¹⁴ *Leggewie/Messner/Schlacke*, GAIA 24 (2015), 10 (12).

³¹⁵ Zu den Mechanismen der Erfüllungshilfe s. Unterkapitel 3.1.

³¹⁶ *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 50.

³¹⁷ *Bäckstrand/Kuyper/Linnér ua*, Environmental Politics 26 (2017), 561ff.

³¹⁸ *Franzius*, EurUP 15 (2017), 166; *Kreuter-Kirchhof*, DVBL 132 (2017), 97 (100f.).

³¹⁹ *Tänzler*, ZfU 2017, 180.

³²⁰ *Franzius*, EurUP 15 (2017), 166 (168).

eine Steigerung des staatlichen Ambitionsniveaus dar. Art. 4 Abs. 3 PÜ etabliert einen „organisierten konstruktiven Überbietungs-wettbewerb“,³²¹ der im Wechselspiel mit den nationalen Klimapolitiken der Vertragsparteien stattfindet.³²²

Gut begründet ist die Kritik, dass dieser Steigerungsmechanismus ohne Sanktionsandrohung eher Gefahr läuft, einen Abwärtswettlauf zu einem immer niedrigeren Standard auszulösen (engl. „race to the bottom“),³²³ anstatt immer größere Ambitionssteigerungen zu erwirken. Auch eröffnet Art. 4 Abs. 4 S. 2 PÜ³²⁴ den Entwicklungsländern einen weiteren Spielraum hinsichtlich ihrer Minderungsziele und -maßnahmen. Die Befürchtung, dass der Pariser Kompromissarchitektur mit dem Ratschenmechanismus die Durchschlagskraft fehlt, um die vereinbarten Klimaziele zu erreichen, unterstreicht der träge Einreichungsprozess im Jahr 2020. Lediglich drei (Königreich Norwegen, Republik Suriname und Republik Marshallinseln, die rund 0,1 Prozent der weltweiten THG-Emissionen ausstoßen)³²⁵ von den knapp 200 Pariser Staaten reichten fristgerecht³²⁶ ihre NDCs ein.³²⁷ Mit Stand April 2021

³²¹ Winter, ZUR 28 (2017), 267 (276).

³²² Ausführlich zu den Ambitionskonzepten zur THG-Reduzierung u. des Fortschrittes *Rajamani/Guérin* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 74 (74–81).

³²³ A. als „Abwärtsspirale“ bezeichnet von *Edenhofer/Jakob*, *Klimapolitik*, 2019, S. 86.

³²⁴ Dt. Übersetzung „[Sie] sollen ihre Minderungsanstrengungen weiter verstärken; sie werden ermutigt, mit der Zeit angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten auf gesamtwirtschaftliche Emissionsreduktions- oder -begrenzungsziele überzugehen.“

³²⁵ *World Resources Institute*, 2020 NDC Tracker, <climatewatchdata.org/2020-ndc-tracker?search=marsh> (Stand: 31.7.2020).

³²⁶ Unter Beachtung des Beschlusses 1/CP.21, Abs. 25, konnten bis einschließlich 9.2.2020 NDCs eingereicht werden; ohne die Berücksichtigung der durch die COVID-19-Pandemie bedingten außerplanmäßige Verschiebung der COP 26 ins Jahr 2021.

³²⁷ UNFCCC, NDC Register (interim), <unfccc.int/ndcregistry/Pages/All.asp> (Stand: 17.2.2020).

reichten lediglich 51 Parteien neue oder aktualisierte NDCs ein, die von 78 Staaten mitgeteilt wurden.³²⁸

Für den Fall, dass Staaten die (nicht gesteigerten) freiwilligen Zusagen nicht einhalten oder schlecht leisten, fehlen direkte Sanktionen und Konsequenzen, wie etwa Strafzahlungen. Zumindest finden sich im Kattowitzer Regelwerk zum Pariser Übereinkommen zusätzliche „versteckte“ Sanktionen, wie den Ausschluss aus dem internationalen Emissionshandel. Hier sind konkrete Voraussetzungen aufgeführt, die erfüllt sein müssen, damit Staaten am Emissionshandel teilnehmen dürfen.³²⁹ Der Entzug der Teilnahmemöglichkeit ist eine ökonomische Bestrafung regeluntreuer Staaten.

Neben der gegenseitigen internationalen Kontrolle besteht die innerstaatliche Kontrolle oder Sanktionierung. Zwar verfassen nationale Regierungen die NDCs weitestgehend selbst, dennoch sind sie oft Produkt eines innenpolitischen Aushandlungsprozesses mit Interessengruppen und der Öffentlichkeit. Sie zeigen die Allianzbildung in der Innenpolitik auf.³³⁰ Die Ergebnisse, die sich aus der internationalen strategischen Interaktion und der Innenpolitik generieren, entstehen aus einem „zweistufigen Spiel“ (engl. two-level game)³³¹ heraus.³³² Mit dieser Feststellung im Blick begründet sich die eingangserwähnte Bedeutsamkeit der nationalen Ebene sowie der innerstaatlichen Rechtsetzungsverfahren.³³³ Die Wirksamkeit und Steuerungskraft des Völkervertragsrechts hängt wesentlich von den Nationalstaaten ab, das Recht zu implementieren, zu legitimieren und durchzusetzen. Es ist insofern wich-

³²⁸ S. *UNFCCC*, NDCs under the Paris Agreement. Synthesis Report, FCCC/PA/CMA/2021/2; *UNFCCC*, Updated or New NDCs Submitted, <unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/NDC-submissions> (Stand: 7.4. 2021); s. a. *Climate Action Tracker*, CAT: Climate Target Update Action Tracker, <climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker/> (Stand: 7.4.2021).

³²⁹ Zum Emissionshandel s. Unterkapitel 2.1.

³³⁰ *Keohane/Oppenheimer*, PaG 4 (2016), 142 (148).

³³¹ *Putnam*, *International Organization* 42 (1988), 427ff.

³³² *Keohane/Oppenheimer*, PaG 4 (2016), 142 (148); *Streck*, ZUR 30 (2019), 13 (16).

³³³ S. a. Unterkapitel 1.2.

tig, wie sich die in dem Übereinkommen enthaltenen Ziele und Lösungsansätze in der „konkreten innerstaatlichen Umsetzung tatsächlich mit [den] eigenen inner-staatlichen Zielen und institutionellen Möglichkeiten vereinbaren lassen, und wie sie sich in die internen rechtlichen und institutionellen Strukturen einfügen.“³³⁴ Wie bereits erörtert,³³⁵ drohen den Staaten vom UNFCCC-Prozess ausgehend keine ernsthaften Konsequenzen, um sie zum Einlösen ihrer NDCs zu bewegen. Auf (supra-)nationaler Ebene hingegen kann Schlecht- oder Nichtleistung der ausgehandelten Klimaschutzbeiträge mit Stimmverlusten für die Regierungsparteien bei Wahlen einhergehen oder in extremen Fällen sogar mit der Abwahl von Regierenden sanktioniert werden.³³⁶ Die innerstaatliche Wahlrechenschaft in Demokratien kann weiterhin eine weitere Schwachstelle des Pariser Vertrages entgegenwirken, nämlich dass ein recht einfacher Ausstieg aus dem Klimaschutzregime durch die Staaten möglich ist (Art. 28 PÜ).³³⁷

Eine bemerkenswerte Errungenschaft des Pariser Vertrages ist noch vorzustellen. Das Übereinkommen eröffnet einen kooperativen Multilateralismus jenseits der strikten Zweiteilung der Nationalstaaten. Alle Nationen (eingeschlossen der Schwellen- und Entwicklungsländer) sind einbezogen. Dies scheint bei einem globalen Allmendeproblem zielführend zu sein, denn die Kooperation aller Staaten, vor allem der großen Emittenten, ist notwendig. Das aus klimapolitischer Sicht ineffektive Kyoto-Protokoll³³⁸ setzte den Schwerpunkt auf rechtsverbindliche Emissionsziele für einige entwickelte Staaten. Trotz der Verbindlichkeit der Begrenzungs- und Reduktionspflichten, ist es mit dem Protokoll nicht gelungen, diese gesetzten Klimaschutzziele zu erreichen und die globalen Emissionen abzusenken. Sie sind ganz im Ge-

³³⁴ Markus, ZaöRV 76 (2016), 715 (740).

³³⁵ S. Unterkapitel 2.2.2.

³³⁶ S. zur sog. Wahlrechenschaft Unterkapitel 1.2 u. 4.7.4.1.

³³⁷ Zum zwischenzeitigen Austritt der USA s. Fn. 203.

³³⁸ Keohane/Oppenheim, PaG 4 (2016), 142 (143–146); Savaresi, RECIEL 25 (2016), 186 (188).

genteil während der Kyoto-Ära aufgrund von weltwirtschaftlichen Veränderungen kontinuierlich gestiegen,³³⁹ worauf der statische Kyoto-Ansatz keine Antwort fand. Der neue Klimavertrag ist im Hinblick auf die unterschiedlichen Verantwortungsstrukturen³⁴⁰ sachgerecht, indem er die strikte schematische und konstruierte Abgrenzung zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern entschärft, die sowohl bei der Konvention als auch im Protokoll noch vorherrschten.³⁴¹

Man muss zusammenfassend zur Pariser Kompromissarchitektur konstatieren, dass sich die Staatengemeinschaft zwar auf ambitionierte, jedoch elastische und unzureichende Ziele einigte und bisher zu wenige und halbherzige Mittel zu ihrer Umsetzung wählte.³⁴² Diese Situation verdeutlicht die abgeschwächte Wirksamkeit und Steuerungskraft des Pariser Übereinkommen auf internationaler Ebene, die auf der mangelnden Bereitschaft der Staaten beruht, tatsächlich ambitionierte nationale Ziele zu formulieren und adäquate nationale Umsetzungsmaßnahmen zu ergreifen, die mit dem globalen Temperaturziel und dem dafür noch vorhandenen Kohlestoffbudget einhergehen. Es zeigt die Zurückhaltung der Staaten gemeinsam und individuell Verantwortung für einen Dekarbonisierungsweg mit strengen Minderungsmaßnahmen und -gesetzen einzunehmen, der sich innerhalb der rechtsverbindlichen 2-Grad- oder strengeren 1,5-Grad-Leitplanke bewegt.

2.4 Komplementäre Geltung des Soft Law und des Völkerrechts

Das Übereinkommen von Paris basiert auf den vier Grundpfeilern des Klimaschutzes, der Klimaanpassung, des Ausgleichs der Verluste und Schäden sowie auf dem „Solidarakt“³⁴³ zur Unterstützung der Entwicklungs- und

³³⁹ IPCC, Summary for Policymakers: Climate Change 2014 Synthesis Report, 2015, SPM-5; Edenhofer/Jakob, Klimapolitik, 2019, S. 21–27.

³⁴⁰ Engl. differentiation; s. dazu Maljean-Dubois, RECIEL 25 (2016), 151ff. u. Bodansky/Brunnée ua, International Climate Change Law, 2017, S. 219–226.

³⁴¹ So a. Saurer, NuR 41 (2019), 145ff.; van Asselt, RECIEL 25 (2016), 139.

³⁴² So a. Höhne/Kuramochi/Warnecke ua, Climate Policy 17 (2017), 16ff.; Schlacke in Sommer/M. Müller (Hrsg.), Unter 2 Grad?, 2016, S. 169.

³⁴³ Kreuter-Kirchhof, DVBL 132 (2017), 97 (102f.).

Schwellenländer. Verfahrensvorschriften und institutionelle Regelungen komplementieren den völkerrechtlichen Vertrag. Einige Rechtsfragen bleiben jedoch den Beschlüssen überlassen (COP-Beschlüsse unter UNFCCC, CMP- unter KP und CMA- unter PÜ) oder bleiben ungeklärt. Der folgende Abschnitt beschäftigt sich aber nicht nur mit der Frage nach der komplementären Wirksamkeit des Soft Laws (2.4.1), sondern auch des umweltbezogenen Völkervertragsrechts (2.4.2), des Völkergewohnheitsrechts und der allgemeinen Rechtsgrundsätze (2.4.3) im Zusammenspiel mit dem neuen Vertragswerk. Auch das Verhältnis zu menschenrechtlichen Pflichten gilt es kurz zu beleuchten (2.4.4), weil diese bei Klimaklagen immer häufiger zur dezentralen gerichtlichen Durchsetzung des klimaschützenden Völkerrechts genutzt werden.

2.4.1 Soft Law

Die Beschlüsse der Vertragsstaatenkonferenzen ergänzen die Pariser Kernvereinbarung in nahezu allen Schlüsselbereichen. Die hybride Struktur, bei der sich Regelungsinhalte in Vertragstexten als auch in den zahlreichen Beschlüssen befinden, kann eine nützliche Architektonik sein, „um Glaubwürdigkeit und Beständigkeit mit Flexibilität und Dynamik in Einklang zu bringen“³⁴⁴. Das Pariser Übereinkommen ist der rechtsbindende zentrale Vertrag unter dem Schirm der Rahmenkonvention, das zukünftig durch CMA-Beschlüsse konkretisiert wird. Der politische Vorteil der gemeinsamen Beschlussfassung ist, dass sie keiner nationalstaatlichen Ratifizierung oder Annahme bedarf, da es sich gerade nicht um formelle Rechtsinstrumente handelt, sondern um Entscheidungen im Rahmen der internationalen Klimagovernance.³⁴⁵

Es gibt mannigfaltige und nicht immer leicht nachvollziehbare Gründe, warum Normen in dem einen oder anderen Rechtsdokument platziert sind. Klar ist, dass die flexible Lokation der Regelungsinhalte den Paris-Outcome erst

³⁴⁴ Maljean-Dubois/Spencer/Wemaëre, CCLR 9 (2015), 68 (83).

³⁴⁵ *Doelle*, Climate Law 6 (2016), 1 (5).

ermöglichte. So eignet es sich, Elemente mit einem hohen Detaillierungsgrad in den Beschlüssen anzusiedeln, die aufgrund ihres inhaltlichen Tiefgangs für das Kernabkommen schlicht nicht geeignet sind. Andere Textelemente sind in den Beschlüssen enthalten, um mehr Flexibilität zu ermöglichen, die darin enthaltenen Regelungen in Zukunft leichter aktualisieren zu können. Wieder andere Regeln befinden sich in den Beschlüssen, um sie vom Pariser Übereinkommen zu distanzieren, damit sich die Vertragsparteien keinem nationalen Ratifizierungsprozess unterziehen müssen.³⁴⁶

Regierungsdelegationen handeln Völkerverträge häufig sehr sorgfältig aus. Die politisch überlagerte Aufteilung der Regelungsinhalte zwischen der verbindlichen Pariser Vereinbarung und den Beschlüssen spielt eine bedeutende Rolle. Sie ermöglicht eine fein nuancierte Vorgehensweise zur Differenzierung der Vertragsparteien. Die Frage nach den unterschiedlichen (historischen) Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten war lange Zeit eine spaltende. Die neue Konzeption der gemeinsamen, aber „differenzierten Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten mit Blick auf die unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten“ (CBDRRC-NC-Prinzip)³⁴⁷ entfernt sich von den harten Kyoto-Linien. Sie ermöglicht für jede Problematik einen maßgeschneiderten Ansatz zur Differenzierung und gewährleistet mehr Flexibilität im Laufe der Zeit.³⁴⁸

Im Gegensatz zur binären Konstruktion von harten Gesetzen gegenüber weichen Nicht-Gesetzen, muss man anerkennen, dass die normative Kraft des internationalen Klimaschutzrechts entlang eines Spektrums wirkt. Auch wenn Soft-Law-Instrumente, wie die CMA- oder COP-Beschlüsse, auf den ersten Blick unverbindlich scheinen, können sie in der Praxis jedoch starke

³⁴⁶ S. a. *Doelle*, *Climate Law* 6 (2016), 1 (5).

³⁴⁷ Gem. Art. 2 Abs. 2 PÜ i. V. m. Abs. 3 PÜ-Präambel; Art. 4 Abs. 4 u. 19 PÜ; ausführlich *Rajamani/Guérin* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 74 (81-88).

³⁴⁸ So argumentiert a. *Doelle*, *Climate Law* 6 (2016), 1 (5).

Rechtswirksamkeit entfalten. Im internationalen Klimaschutzrecht manifestieren sich fließende und verschwimmende Grenzen des Hard und Soft Laws³⁴⁹ und seiner normativen Kraft.³⁵⁰

2.4.2 Völkervertragsrecht

Die Wiener Vertragsrechtskonvention verschriftlicht in Art. 26 WVRK den bedeutendsten Grundsatz des öffentlichen Vertragsrechts „Pacta sunt servanda“: Ein Völkervertrag bindet die Vertragsparteien und ist „nach Treu und Glauben zu erfüllen“ (Grundsatz der Vertragstreue). Jedoch begründet nicht jede Bestimmung des Pariser Vertrages eine rechtliche Pflicht für einzelne Parteien.³⁵¹ In der Rechtswissenschaft wird vor allem diskutiert, welche Bindungswirkung die Zielbestimmungen entfalten und welche Pflichten sich daraus ergeben.

Nach Art. 31 Abs. 1 WVRK ist eine systematische Interpretation des Pariser Übereinkommens im Lichte eines anderen völkerrechtlichen Vertrags wie der Rahmenkonvention möglich.³⁵² Die Klimarahmenkonvention von 1992 bestimmt in Art. 2 S. 1 UNFCCC das Ziel der Stabilisierung der THG-Konzentrationen in der Erdatmosphäre „auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird“. In der Rechtswissenschaft wird die Auffassung vertreten, dass „es sich hierbei nicht nur um eine politische Aussage handelt, sondern um eine vertragsrechtliche Verpflichtung“³⁵³. Die UNFCCC-Staaten sind somit bereits durch den „Muttervertrag“ zur Vermeidung einer gefährlichen anthropogenen Störung des globalen Klimas verpflichtet. Art. 2 UNFCCC bestätigt somit inhalt-

³⁴⁹ S. Unterkapitel 2.2.1.

³⁵⁰ So argumentieren a. *Boysen*, ZUR 29 (2018), 643 (643, 648 m. w. N.); *Maljean-Dubois/Spencer/We-maëre*, CCLR 9 (2015), 68 (69f.); *Mehling*, RECIEL 24 (2015), 341ff.

³⁵¹ *Bodansky*, RECIEL 25 (2016), 142 (145); s. a. Unterkapitel 2.2.

³⁵² *Ekardt*, NVwZ 2016, 355 (357).

³⁵³ *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 55 m. w. N.

lich die Verbindlichkeit der übergreifenden Ziele des Pariser Übereinkommen.³⁵⁴ Es kann vertreten werden, dass die Zielbestimmungen in Art. 2 UNFCCC sowie in Art. 2 Abs. 1 PÜ aus sich selbst heraus rechtsverbindlich sind.³⁵⁵ Genauso kann argumentiert werden, dass die Pflicht zur Emissionsminderung für entwickelte Länder und Annex-I-Staaten gemäß Art. 4 Abs. 2 UNFCCC³⁵⁶ und der allgemeingültige Art. 4 Abs. 1 PÜ ebenso rechtsbindend sind. Aus der Verbindlichkeit der Pariser Zielbestimmungen sind völkerrechtsunmittelbar jedoch keine Pflichten zu konkreten und spezifischen Maßnahmen abzuleiten.³⁵⁷

Zudem konstatiert das 13. nachhaltige Entwicklungsziel die Bekämpfung des Klimawandels.³⁵⁸ Die insgesamt 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (engl. Sustainable Development Goals, SDGs) dienen der Sicherung einer wirtschaftlich guten, sozialen und ökologischen Zukunft auf unserem Planeten.³⁵⁹ Es handelt sich um politische Zielsetzungen der Vereinten Nationen, die Teil der Resolution 70/1 der UN-Generalversammlung sind. Die SDGs gelten in Abgrenzung zu den vorangegangenen Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) für alle Staaten und nicht nur für Entwicklungsländer. Das 13.

³⁵⁴ *Ekar dt*, NVwZ 2016, 355 (357).

³⁵⁵ *Ekar dt*, NVwZ 2016, 355 (357).

³⁵⁶ *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 55 m. w. N.

³⁵⁷ *Gärditz*, ZfU 42 (2019), 369 (375 m. w. N).

³⁵⁸ *UN-Generalversammlung*, Resolution 70/1 „Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development“ v. 25.9.2015, A/RES/70/1, <un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E> (Stand: 31.7.2020); dt. Übersetzung abrufbar unter <un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf> (Stand: 31.7.2020).

³⁵⁹ Die auf dem COP 24 von 54 Staaten u. der EU verabschiedete Schlesische Erklärung zur Solidarität u. gerechtem Strukturwandel (engl. Solidarity and Just Transition Silesia Declaration) bezieht sich auf die 2030 UN-Agenda für eine nachhaltige Entwicklung; abrufbar unter <cop24.gov.pl/fileadmin/user_upload/files/Solidarity_and_Just_Transition_Silesia_Declaration.pdf> (Stand: 29.4.20 19), Erwähnung in Beschluss 1/CP.24, Abs. 48.

Ziel zum Klimaschutz verstärkt die Geltungskraft der Zielbestimmungen innerhalb des UNFCCC-Regimes^{360, 361}

Weitere völkervertragliche Pflichten ergeben sich ferner aus dem Kyoto-Protokoll, dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen³⁶² und den 2016 beschlossenen Kigali-Änderungen³⁶³ zum Montrealer Protokoll³⁶⁴. Völkervertragliche Rechtsquellen erzeugen somit eine gesteigerte Verbindlichkeit der Vorgaben des neuen Klimaschutzvertrages. Unschädlich ist, dass die vertraglichen Pflichten zum Teil wenig konkret sind. Staatliche Pflichten lassen sich nämlich auch aus dem Völkergewohnheitsrecht ableiten,³⁶⁵ worauf das nächste Unterkapitel genauer eingeht.

2.4.3 Völkergewohnheitsrecht und Rechtsgrundsätze

Völkerrechtliche Verträge gehen im Rahmen ihres Geltungsbereiches dem allgemeinen Völkerrecht als „lex specialis“ vor. Das Pariser Übereinkommen ist ein umweltvölkerrechtlicher Vertrag, der vor dem allgemeinen Völkerumweltrecht als zusätzliche Rechtsquelle vorgeht.³⁶⁶ Wie der Abschnittstitel der komplementären Geltung des Völkerrechts erahnen lässt, wird der Auffassung der International Law Association (ILA)³⁶⁷ und der Sachverständigen-

³⁶⁰ Das UNFCCC-Regime umfasst die Politik-, Regelungs- u. Verwaltungssysteme rund um die 3 verknüpften Klimavölkerverträge UNFCCC, KP u. PÜ, die die globalen Rahmenbedingungen für die Ressourcenverteilung vorgeben.

³⁶¹ *UN-Generalversammlung*, Resolution 70/1 v. 25.9.2015, A/RES/70/1, Abs. 13 u. insb. 54; s. a. *Sindico*, *Climate Law* 6 (2016), 130ff.

³⁶² *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 55 m. w. N.

³⁶³ *UN Treaty Collection*, Amendment to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, <treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-2-f&chapter=27&clang=_en> (Stand: 20.6.2021).

³⁶⁴ Das Montrealer Protokoll konkretisiert das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht (Rahmenübereinkommen); s. *UN Treaty Collection*, Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, <treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-2-a&chapter=27&clang=_en> (Stand: 20.6.2021).

³⁶⁵ So argumentieren a. *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 55.

³⁶⁶ *Frank*, *ZUR* 27 (2016), 352 (354); *Frank*, *NVwZ - Extra* 2014, 1 (8).

³⁶⁷ Insb. spricht der Artikelentwurf 8 Abs. 8 der ILA Legal Principles Relating to Climate Change v. „legal and institutional framework of international law“; zum Entwurf s. *Frank/Schwarte*, *ZUR* 25 (2014), 643ff.

gruppe für globale Klimaverpflichtungen³⁶⁸ gefolgt, dass Staaten eine rechtlich begründete Klimaverantwortung tragen.³⁶⁹

Diese Rechtsauffassung ergibt sich aus überzeugenden Gründen: Das Pariser Übereinkommen lässt die Konkurrenzfrage zum allgemeinen Völkerrecht offen. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass der Vertrag die Berufung auf allgemeines Völkerrecht hätte explizit ausschließen müssen, wenn er es nicht vorgesehen hätte. Eine so folgeschwere Ausschlussregelung bedarf der Schriftform, was nicht geschehen ist. Zudem vertraten bereits bei der Ratifikation der Rahmenkonvention einige Inselstaaten die Auffassung, dass begründete Ansprüche aus dem allgemeinen Völkerrecht bestehen bleiben.³⁷⁰ Darauf folgte kein parteilicher Widerspruch.³⁷¹ Neun Vertragsparteien³⁷² erklären in ihren Deklarationen zum PÜ explizit, dass das Übereinkommen in keiner Weise einen Verzicht auf Rechte aus anderen Rechtsquellen, einschließlich des Völkerrechts, darstellen.

Das Völkergewohnheitsrecht als ergänzende Rechtsquelle³⁷³ kennt folgende Grundsätze: das Prinzip der begrenzten Staatssouveränität (über die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen), das Freiwilligkeitsprinzip, den Gleichheitsgrundsatz zwischen den souveränen Staaten (Träger gleicher Rechte

³⁶⁸ Oslo Principles on Global Climate Obligations, insb. S. 21f., <climateprinciplesforenterprises.files.wordpress.com/2017/12/osloprincipleswebpdf.pdf> (Stand: 20.6.2021).

³⁶⁹ So a. *Frank*, ZUR 27 (2016), 352 (353f.). Die andere Auffassung der verdrängenden Wirkung des abschließend regelnden PÜ erörtert in *Frank*, ZUR 27 (2016), 352 (354) mit Verweis (s. Fn. 25) auf Lord Crawfords (IGH-Richter) Diskussionsbeitrag zum Referat aus dem Jahr 2015 von *Sands*, *Climate Change and the Rule of Law*, <supremecourt.uk/docs/professor-sands-lecture-on-climate-change-and-the-rule-of-law.pdf> (Stand: 31.7.2020).

³⁷⁰ S. Deklarationen zum UNFCCC *UN Treaty Collection*, United Nations Framework Convention on Climate Change, <treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mt_dsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtmsg3&clang=_en#1> (Stand: 31.7.2020).

³⁷¹ *Frank*, ZUR 27 (2016), 352 (354).

³⁷² Cook- u. Marshallinseln, Mikronesien (Föderierte Staaten), Nauru, Niue, Philippinen, Salomoninseln, Tuvalu sowie Vanuatu; s. Fn. 192.

³⁷³ *Frank*, ZUR 27 (2016), 352 (358).

und Pflichten, z. B. eine Stimme pro Staat bei UN-Verhandlungen) oder die Verhandlungsführung nach Treu und Glauben.³⁷⁴

Umweltbezogene Grundsätze³⁷⁵ ergänzen die gewohnheitsrechtlichen Prinzipien, wie das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen.³⁷⁶ Dieses fundamentale Prinzip ist Grundlage des modernen Völkerumweltrechts. Das Verbot leitet sich aus dem berühmten Trail Smelter-Schiedsspruch aus den Jahren 1938 und 1941³⁷⁷ ab. In der Entscheidungsbegründung stellt das von den USA und Kanada angerufene Schiedsgericht aufgrund von grenzüberschreitenden schädigenden Abgasen (SO₂-Emissionen) aus Metallschmelzen in Trail, Kanada, auf US-amerikanischem Gebiet fest,

„that under the principles of international law [...] no State has the right to use or to permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or to the property or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence.“³⁷⁸

In seinem Schiedsspruch hält das Gericht Kanada für die Schäden aufgrund der SO₂-Emissionen verantwortlich. Kanada musste Entschädigungen gegenüber den USA leisten sowie vorbeugende Maßnahmen zur Verhinderung künftiger Beeinträchtigungen treffen. Seither tragen Staaten völkergewohn-

³⁷⁴ Überzeugend dazu *Desierto*, COP25 Negotiations Fail, <ejiltalk.org/cop25-negotiations-fail-can-climate-change-litigation-adjudication-and-or-arbitration-compel-states-to-act-faster-to-impl-ement-climate-obligations/> (Stand: 8.4.2021).

³⁷⁵ S. z. B. *Corendea*, *Ann. Surv. I. & C. L.* 21 (2016), 29 (31f.).

³⁷⁶ Engl. prohibition of transboundary environmental harm; dazu *Arnauld*, *Völkerrecht*, 2019, § 11 Rn. 882–884; *Schlacke*, *Umweltrecht*, 2019, § 8 Rn. 9–12; *Beyerlin/Eberle ua*, *Umweltvölkerrecht*, 2000, § 8 Rn. 116–124.

³⁷⁷ *Reports of International Arbitral Awards*, Trail smelter case (USA/Canada) v. 16.4.1938 u. 11.3. 1941, Volume III, 1905-1982, <legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf> (Stand: 19.6. 2020). Zur Bedeutung des *Trail-Smelter*-Schiedsspruchs für das Umweltvölkerrecht s. u. a. *Schlacke*, *Umweltrecht*, 2019, § 8 Rn. 12; *Frank*, *NVwZ - Extra* 2014, 1 m. w. N. in Fn. 5; *Beyerlin/Eberle ua*, *Umweltvölkerrecht*, 2000, § 8 Rn. 116.

³⁷⁸ *Reports of International Arbitral Awards*, Trail smelter case (USA/Canada) v. 16.4.1938 u. 11.3.1941, Volume III, 1905 (1965); s. Fn. 377.

heitsrechtlich dafür Verantwortung,³⁷⁹ dass sie durch eigene Aktivitäten keine erheblichen Gefahren für andere Staaten verursachen (Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltschädigungen).³⁸⁰ Ferner affirmieren der 21. Grundsatz der Stockholmer Erklärung³⁸¹ und der zweite Rio-Grundsatz³⁸² den gewohnheitsrechtlichen Rang des Verbots erheblicher grenzüberschreitender Umweltschädigungen.

Darüber hinaus formuliert der Entwurfsartikel 7A Abs. 1 der ILA-Resolution zu den anwendbaren völkerrechtlichen Rechtsprinzipien zum Klimawandel eine Pflicht zur Prävention³⁸³:

„States have an obligation to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction, including damage through climate change.“

Art. 3 Abs. 3 S. 1 UNFCCC normiert, dass die Vertragsparteien „should take precautionary measures to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse effects.“

Die Rahmenkonvention kodifizierte mit diesem Artikel bereits im Jahr 1992 das gewohnheitsrechtliche Vorsorgeprinzip.³⁸⁴ Die Staatengemeinschaft hat

³⁷⁹ Lac Lanoux-Schiedsspruch in *Reports of International Arbitral Awards*, *Affaire du lac Lanoux* (Espagne, France) v. 16.11.1957, Volume XII, 281-317; <legal.un.org/riaa/cases/vol_XII/281-317_Lanoux.pdf> (Stand: 18.06.2020).

³⁸⁰ *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 55.

³⁸¹ *UNCHE*, Stockholm-Erklärung der Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen v. 16.6.1972, A/CONF.48/14/Rev.1, <un-documents.net/unchedec.htm> (Stand: 16.6.2019).

³⁸² *UNCED*, Rio-Erklärung über Umwelt u. Entwicklung v. 14.6.1992, A/CONF.151/26 (Vol. I), <un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf> (Stand: 18.6.2020); dt. Übersetzung abrufbar unter <un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf> (Stand: 17.6.2020).

³⁸³ Engl. obligation of prevention.

³⁸⁴ S. a. Art. 3 Abs. 1 S. 2 UNFCCC: „Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures, taking into account that policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost.“

gemeinsam dafür Sorge zu tragen, irreversiblen Schäden für kommende Generationen im Sinne einer intergenerationalen Gerechtigkeit vorzubeugen.³⁸⁵ Der Vorsorgegrundsatz findet sich auch in der Rio-Erklärung (Grundsatz 15) aus dem Jahr 1992 und in Entwurfsartikel 7B der ILA-Resolution wieder. Der Vorsorgegrundsatz erfährt im Pariser Übereinkommen zwar keine direkte Erwähnung, aber das abhängige Übereinkommen bezieht sich insgesamt auf die Prinzipien der Rahmenkonvention³⁸⁶ und deshalb auch auf das Vorsorgeprinzip.³⁸⁷

Ob sich aus dem internationalen Gewohnheitsrecht oder dem Pariser Übereinkommen Schutz- oder Schadensersatzansprüche für Staaten ergeben, die durch den Klimawandel negativ betroffenen sind, gegenüber Staaten, die durch ihre THG-Emissionen den Klimawandel mitverursachen, ist hoch umstritten. Die Berücksichtigung des Verursacherprinzips im internationalen Klimaschutz unterliegt hochgradig politisierten Prozessen.³⁸⁸

2.4.4 Grund- und Menschenrechte

Zuletzt widmet sich dieser Abschnitt der Wirkkraft der Menschenrechte im Zusammenhang mit dem Klimawandel.³⁸⁹ Der UN-Menschenrechtsrat äußerte sich bereits im Jahr 2008 besorgt, dass die Auswirkungen des Klimawandels die uneingeschränkte Wahrnehmung der Menschenrechte berührt, wie etwa das Recht auf Leben und Gesundheit sowie dem Schutz des Hauses

³⁸⁵ WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, 44f.; Mayer, *Climate Law* 5 (2015), 1ff.; Saurer, ZUR 29 (2018), 679 (685); a. A. Zahar, *Climate Law* 5 (2015), 25ff.

³⁸⁶ Abs. 3 PÜ-Präambel: Die Vertragsparteien sind „guided by [the Convention’s] principles“.

³⁸⁷ Kreuter-Kirchhof, DVBL 132 (2017), 97 (Fn. 22).

³⁸⁸ S. zur Haftung für klimabedingte Verluste u. Schäden Unterkapitel 3.5.

³⁸⁹ Dazu ausführlich *Wewerinke-Singh*, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*, 2019; Ausgabe 3 (6.2019) *Climate Law* widmet sich als Sonderheft den Lehren aus dem globalen Menschenrechtsregime für das PÜ; *Rajamani* in Knox/Pejan (Hrsg.), *The Human Right to a Healthy Environment*, 2018, 236ff.; Schröder, EurUP 16 (2018), 86ff.; *Bodansky/ Brunnée ua*, *International Climate Change Law*, 2017, S. 296–313; Mayer, *Climate Law* 6 (2016), 109ff.

und des Privat- und Familienlebens.³⁹⁰ In einer Grundsatzentscheidung namens *Portillo Cáceres vs. Paraguay*³⁹¹ des Menschenrechtsausschusses vom 9. August 2019 entschied der Ausschuss für bürgerliche und politische Rechte, dass ein „unbestreitbarer Zusammenhang“ zwischen Umweltschutz und der Verwirklichung der Menschenrechte besteht.³⁹²

Der UN-Sonderberichtersteller für Menschenrechte und Umwelt³⁹³ ist in seinem Bericht an die UN-Generalversammlung auf die verheerenden Auswirkungen der gegenwärtigen globalen Klimakrise auf die Wahrnehmung der Menschenrechte ausführlich eingegangen. Er betonte die entscheidende Rolle der Menschenrechte als Katalysator für Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels. Er unterstreicht, dass Staaten verpflichtet sind, die Menschenrechte vor Umweltschäden zu schützen, und, dass die Staaten verpflichtet sind, ihre internationalen Klimapflichten zu erfüllen.³⁹⁴

Die Anerkennung der Zusammenhänge zwischen den Menschenrechten und dem Umweltschutz hat als globaler Rechtstrend stark zugenommen. Die Anzahl und der Umfang internationaler³⁹⁵ und nationaler Rechtsakte, Gerichts-

³⁹⁰ HRC, Resolution 7/23 „Human Rights and Climate Change“ v. 28.3.2008, A/HRC/7/7 8, Präambel-Abs. 1, u. a. HRC, Resolution 32/33 „Human Rights and Climate Change“ v. 18.7.2016, A/HRC/RES/32/33, Präambel-Abs. 10, s. a. *Hochkommissar für Menschenrechte*, Open Letter on Integrating Human Rights in Climate Action of 21 November 2018, <ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/OpenLetterHC21Nov2018.pdf> (Stand: 16.6.2019).

³⁹¹ Individualbeschwerde zur Umweltverschmutzung an den Menschenrechtsausschuss, s. CCPR, Beschwerdenr. 2751/2016, *Portillo Cáceres vs. Paraguay*, CCPR/C/126/D/2751/2016, Abs. 7.4.

³⁹² Ausführlich zu klimawandelbezogenen Entscheidungen des CCPR s. *Reeh*, Climate Change in the Human Rights Committee, <ejiltalk.org/climate-change-in-the-human-rights-committee/> (Stand: 8.4.2021).

³⁹³ Engl. Volltitel: UN Special Rapporteur on Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment.

³⁹⁴ *UN-Generalversammlung*, Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment of 15 July 2019, A/74/161, <undocs.org/en/A/74/161> (Stand: 17.6.2020).

³⁹⁵ Auflistung von 6 Menschenrechtsrats-Resolutionen mit Umweltbezug s. *OHCHR*, Resolutions on Human Rights and the Environment, <ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/Mandate.aspx> (Stand: 17.6.2020).

entscheidungen³⁹⁶ und akademischer Studien über die Beziehung zwischen Menschenrechten und der Umwelt haben rasch zugenommen.³⁹⁷ Zugleich haben viele Staaten inzwischen das Recht auf eine gesunde Umwelt³⁹⁸ in ihre Verfassungen aufgenommen. Viele Rechtsfragen zum Verhältnis von Menschenrechten und Umwelt sind jedoch nach wie vor ungeklärt und bedürfen weiterer Prüfung,³⁹⁹ die den Rahmen dieser Arbeit überschreiten würden.

An dieser Stelle ist lediglich auf Folgendes hinzuweisen. Welche verbindliche Menschenrechtspflicht ein Staat trägt, hängt von den (regionalen) Menschenrechtsabkommen⁴⁰⁰ ab, die er ratifiziert hat. Relevant für alle Pariser Parteien sind jedoch Menschenrechtspflichten in Form des Völkergewohnheitsrechts (insbesondere der zwingenden Rechtssätze, des *ius cogens* mit *erga omnes*-Wirkung).⁴⁰¹ Welche Rechtssätze zwingendes, absolut wirkendes Recht darstellen, ist umstritten. Im rechtswissenschaftlichen Diskurs befürworten einige, dass das Recht auf eine gesunde Umwelt⁴⁰² als zwingendes Menschen-

³⁹⁶ Zur Evolution u. den Potenzialen von grund- u. menschenrechtsbasierten Klimaklagen gegen Emittenten als Verursacher von Klimawandelfolgeschäden oder gegen Staaten, die ihren Schutzpflichten nicht nachkommen s. *Savaresi/Auz*, *Climate Law* 9 (2019), 244ff.; *Saurer*, *ZUR* 29 (2018), 679 (680); *Peel/Osofsky*, *TEL* 7 (2018), 37ff.; *Greenpeace*, *A People's Guide*, 2018; *Carnwath*, *J Environmental Law* 28 (2016), 5ff.; s. exemplarische Rechtsprechung a. in Unterkapitel 4.7.4.4.

³⁹⁷ *OHCHR*, Info Note by the UN Special Rapporteur on Human Rights and Environment of 30 March 2020, <ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/InformationNote_EN.doc> (Stand: 17.6.2020).

³⁹⁸ Ausführlich dazu *Knox/Pejan* (Hrsg.), *The Human Right to a Healthy Environment*, 2018.

³⁹⁹ Zum wegweisenden Klimabeschluss des dt. BVerfG s. Unterkapitel 4.7.4.4.2.

⁴⁰⁰ Zudem können (regionale) Völkerverträge einzelne menschenrechtliche Pflichten enthalten, so z. B. Art. 4 Abs. 1 (Recht auf Leben in einer gesunden Umwelt) u. Art. 9 (Schutz von Umweltschützerinnen u. -schützern) *Escazú*-Abkommen oder Art. 3 Abs. 8f. AK (Schutz von Umweltschützerinnen u. Umweltschützern sowie Diskriminierungsverbot).

⁴⁰¹ So argumentiert a. *Carazo* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 107 (115).

⁴⁰² Wegweisend a. das Kolumbien-Gutachten Nr. 23 „Umwelt u. Menschenrechte“ (OC-23/17) v. 15.11. 2017 des Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte (AMRK), Besprechung des Gutachtens v. *Kahl*, *EurUP* 17 (2019), 110ff.; a. auf der Suche nach ökologischen Menschenrechten *Beyrerlin*, *ZaöRV* 65 (2005), 525ff.

recht zu verstehen ist oder inzwischen zumindest die Schwelle des Völkergewohnheitsrechts erreicht hat.⁴⁰³

Der Schutz der Menschenrechte ist im Jahr 2015 mit dem Pariser Übereinkommen erstmals in einem verbindlichen Vertragstext zum Klimaschutz (zumindest) in der Präambel aufgenommen worden. Absatz 11 der Pariser Präambel formuliert allgemein die Erwartung der Wahrung der Menschenrechte:

„Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations“⁴⁰⁴

Da sich die Pariser Präambel auf das „Vorgehen gegen Klimaänderungen“⁴⁰⁵ bezieht, scheint es unklar, ob die Staaten bei der Festlegung ihres individuellen Ambitionsniveaus auch die Auswirkungen auf die Menschenrechte berücksichtigen sollten.⁴⁰⁶ Die systematische Auslegung des Pariser Übereinkommen⁴⁰⁷ im Lichte der (gewohnheitsrechtlichen) Menschenrechte verlangt von den Parteien, dass sie die Auswirkungen auf die Menschenrechte bei der Bemessung des Ambitionsniveaus berücksichtigen.⁴⁰⁸ Das bedeutet nicht, dass sie verpflichtet wären, ein unverhältnismäßig hohes Maß an Anstrengungen zu erwägen. Vielmehr sollen Staaten NDCs vorbereiten, die tatsäch-

⁴⁰³ Z. B. *Kotzé* in *Knox/Pejan* (Hrsg.), *The Human Right to a Healthy Environment*, 2018, 136ff.; *William*, *International Law and the Right to a Healthy Environment as a Jus Cogens Human Right*, insb. ab Kapitel III, <scosummit2013.org/international-law-and-the-right-to-a-healthy-environment-as-a-jus-cogens-human-right.html> (Stand: 20.11.2018).

⁴⁰⁴ Dt. Übersetzung: „die Vertragsparteien [sollen] beim Vorgehen gegen Klimaänderungen ihre jeweiligen Verpflichtungen im Hinblick auf die Menschenrechte, das Recht auf Gesundheit, die Rechte von indigenen Völkern, lokalen Gemeinschaften, [Migrantinnen und] Migranten, Kindern, Menschen mit Behinderungen und besonders schutzbedürftigen Menschen [...] achten, fördern und berücksichtigen“.

⁴⁰⁵ Engl. action to address climate change.

⁴⁰⁶ S. ausführlich *Duyck/Lador*, *Human Rights and International Climate Politics*, 2016.

⁴⁰⁷ Insb. Artt. 2, 3, 4 Abs. 1 u. 3 PÜ.

⁴⁰⁸ Grundsätzlich so a. *Fischer-Lescano/Kommer* in *Sandkühler* (Hrsg.), *Menschenrechte in die Zukunft denken*, 2009, 91ff.

lich ihre höchstmöglichen Ambitionen im Rahmen ihrer Möglichkeiten (nach dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten)⁴⁰⁹ widerspiegeln.⁴¹⁰ Der politische Entscheidungsspielraum der demokratischen Regierungen endet beim Klimaschutz zumindest dort, wo ein politisches Tun oder Unterlassen das freiheitlich demokratische System in seiner Gesamtheit substantziell gefährdet.⁴¹¹

Darüber hinaus betonen Art. 12 PÜ und der Pariser Präambel-Abs. 14 die Bedeutung von umweltbezogenen Verfahrensrechten, nämlich der Öffentlichkeitsbeteiligung und des öffentlichen Zugangs zu Informationen auf dem Gebiet der Klimaänderungen.

⁴⁰⁹ Art. 2 Abs. 2 PÜ.

⁴¹⁰ Überzeugend argumentiert *Carazo* in Klein/*Carazo* ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 107 (116).

⁴¹¹ *Ekardt*, NVwZ 2016, 355 (357).

3 Pariser System zur Erfüllungssicherung

„The Agreement will not be enforced,
or in a lax manner by countries.“

(Autorin oder Autor unbekannt)

Der erste globale Bericht zur Umweltrechtsstaatlichkeit⁴¹² vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen zeigt, dass die größte Herausforderung im Hinblick auf die weltweit auftretenden Umweltverschmutzungen nicht darin besteht, umweltschützendes Recht zu kodifizieren. Die Schwierigkeit liegt vielmehr darin, die multilateralen Abkommen zum Umweltschutz in sinnvoller Weise innerhalb der nationalen und supranationalen Rechtsordnungen zu implementieren und durchzusetzen.⁴¹³ Es fehlt häufig an der Implementierung des bereits vorhandenen Umweltrechts oder diese ist unzureichend, unregelmäßig oder ineffektiv. Zwar ist seit 1972, dem Jahr der Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen (Weltumweltkonferenz, UNCHE), eine 38-fache Erhöhung der Anzahl der geltenden Umweltgesetze zu vermelden, dennoch konnten die geschaffenen Umweltgesetze, -rechte und -institutionen nicht dazu beitragen, unter anderem die anthropogenen THG-Emissionen zu reduzieren und damit die globale Klimaveränderung zu verlangsamen, was weniger Nachteile für die öffentliche Gesundheit, die Gesellschaft und die Menschenrechte, die Ökosysteme sowie die Wirtschaft mit sich bringen würde.⁴¹⁴ Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur ist nach verbreiteter Auffassung dem Umweltvölkerrecht ein Erfüllungsdefizit (Vollzugs- und Sanktionsdefizit) zu attestieren.⁴¹⁵ Daher gab es im wissenschaftlichen Diskurs immer wieder Vorstöße, wie Normen besser angewandt werden können, damit durch die Normbefolgung die angestrebte Rechtswirkung auch erzielt wird. Im internationalen Kontext be-

⁴¹² Engl. environmental rule of law.

⁴¹³ *UNEP, Environmental Rule of Law, 2019.*

⁴¹⁴ Ähnlich dazu *UNEP, Environmental Rule of Law, 2019, S. viii.*

⁴¹⁵ *Schlacke, Umweltrecht, 2019, § 8 Rn. 21; Buck/Verheyen in Koch/Hofmann ua (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 2018, § 1 Rn. 82; Beyerlin/Eberle ua, Umweltvölkerrecht, 2000, § 17 Rn. 460f.*

steht die besondere Schwierigkeit darin, dass unterschiedliche Akteure im Mehrebenensystem bei der Anwendung und dem Vollzug der Normen beteiligt sind.

Bei der nationalstaatlichen und unionalen Implementierung der Pariser Vertragspflichten sind mannigfaltige politische Hürden und rechtliche Probleme zu überwinden, die mit der Notwendigkeit beginnen, dass für einen wirkungsvollen Klimaschutz die weltweite Kooperation aller Staaten, aber vor allem der G20-Staaten, nötig ist. Die Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer vertreten jedoch oft divergierende und gegensätzliche Interessen. Häufig räumen sie dabei ihren nationalen und kurzfristigen wirtschaftlichen sowie geopolitischen Interessen größeres Gewicht ein als einem wirkungsvollen Klimaschutz, der sich an der intra- und intergenerationellen Gerechtigkeit orientiert. Weiterhin problematisch ist, dass nicht nur diejenigen die Klimaschutzmaßnahmen zugutekommen, die Ressourcen in diese kostspieligen Maßnahmen investieren, sondern der gesamten Erdbevölkerung (Trittbrettfahrerprinzip).⁴¹⁶ Ein effektiver Klimaschutz ist eng mit der Forderung nach der Änderung der modernen ressourcenintensiven Wirtschafts- und Lebensweise verbunden, doch große systemische Veränderungen benötigen lange Transformationszeiten, die die Menschheit nicht mehr hat, um die Klimakatastrophe abzuwenden. Starke (finanzielle) Anreize sind nötig, um staatliche und private Akteure zu konsequent nachhaltigen Verhaltensänderungen zu bewegen, aber diese fehlen derzeit in den meisten Rechts- und Wirtschaftsordnungen, wie etwa eine transformationsrelevante Bepreisung von CO₂-Emissionen. Weiterhin erschwert, dass legales und illegales Verhalten zu THG-Emissionen führen, deren langfristige Wirkungen zum einen losgelöst vom einzelnen Emittenten oder Staat und zum anderen zeitlich verzögert auftreten (Zurechenbarkeit und Kausalität).

Hinzu tritt, dass die Staatengemeinschaft mit dem Pariser Übereinkommen und seiner neuartigen Verpflichtungsstruktur ein großes klimapolitisches

⁴¹⁶ S. Fn. 21.

Experiment wagt,⁴¹⁷ dessen Erfolgsaussicht ungewiss bleibt (Versuch- und Irrtumsprinzip). Die doppelte Vermeidungslücke ist bereits eklatant offensichtlich: Die zögerlichen nationalen Klimabeiträge sind unzureichend, um die ambitionierten internationalen Klimaschutzziele zu erreichen. Zudem ist fraglich, ob die gemachten freiwilligen Zusagen eingehalten werden.⁴¹⁸

Die Wissenschaft hinterfragt die Wirkungs- und Steuerungskraft des Übereinkommens aufgrund der aufgezeigten Herausforderungen kritisch.⁴¹⁹ Nach der anfänglichen Euphorie, den der Pariser Vertragsabschluss im Jahr 2015 auslöste, meldeten sich rasch kritische Stimmen, die bezweifeln, dass das Übereinkommen nicht durchgesetzt werde und die Vertragsparteien es nachlässig handhaben werden. Denn der Vertrag ähnelt stark einem Soft-Law-Regime, das auf Verhandlungen, gegenseitigem Vertrauen und der Entwicklung eines gemeinsamen normativen Verständnisses beruht,⁴²⁰ wohingegen klare Zielvorgaben und harte Sanktionen bei vertragsuntreuem Verhalten fehlen.

Noch ist unklar, ob der Paris Outcome, also der Vertrag einschließlich seines Durchführungsbeschlusses,⁴²¹ als neuer weltpolitischer „Ordnungsrahmen“⁴²² hinreichend robust ausgestaltet ist, um durch strenge Verfahrenspflichten den kollektiven klimapolitischen Erfolg zu erzielen. Fraglich bleibt, ob der politische Wille und die Erfüllungsbereitschaft der Staaten ausreicht oder durch Druck von außen aufgebaut werden können, um einerseits der hohen Dringlichkeit der Klimakrise gerecht zu werden und andererseits Rechtsbrüche auf Kosten der am meisten gefährdeten Staaten und nachkommenden Generationen zu verhindern.

⁴¹⁷ S. dazu ausführlich Unterkapitel 2.3.

⁴¹⁸ S. Unterkapitel 1.1 u. die dort vorgestellten UN-Berichte.

⁴¹⁹ Z. B. *Brauers/Richter*, DIW Roundup: Politik im Fokus 2016, 1ff.; *Clémentçon*, JED 25 (2016), 3ff.; *Sommer/M. Müller* (Hrsg.), *Unter 2 Grad?*, 2016.

⁴²⁰ *Mashaw* in *Dowdle* (Hrsg.), *Public Accountability*, 2006, 115 (132).

⁴²¹ Beschluss 1/CP.21; ergänzt durch Beschluss 1/CP.24 u. Beschlüsse 1-20/CMA.1.

⁴²² *Edenhofer/Jakob*, *Klimapolitik*, 2019, S. 67.

Schlüsselmechanismen für die Einführung eines verbindlichen Umweltvölkerrechts sind die Anerkennung einer umweltschützenden Verpflichtung oder eines umweltbezogenen Rechts, die Pflicht zu ihrem Schutz sowie wirkungsvolle Durchsetzungsmethoden für deren Vollzug. Das klimaschützende Pariser Übereinkommen als modernes multilaterales Umweltabkommen bedient sich interner kooperativer Unterstützungs- und Durchsetzungsmechanismen,⁴²³ um der oft postulierten Durchsetzungsschwäche in den internationalen vertraglichen Umweltbeziehungen zu begegnen. Insbesondere die Unterstützung und Kontrolle der Erfüllung sollen den Vertragsparteien dabei helfen, die Ursachen und nicht die Symptome der Einhaltungdefizite der umweltvölkerrechtlichen Vertragspflichten zu bekämpfen.⁴²⁴ Ursachen liegen häufig in der behördlichen, wirtschaftlichen und technischen Infrastruktur und weniger im mangelnden Erfüllungswillen der Staaten.⁴²⁵ Diese präventiven Mechanismen können wirkungsvolle Alternativen zur traditionellen Streitschlichtung oder zu Haftungsregimen sein. Sie setzen frühzeitig an und können mögliche Erfüllungsdefizite früher aufdecken und in einem nicht-konfrontativen partnerschaftlichen Verfahren lösen, das vorbeugend und vertrauensstiftend wirkt.

Das folgende Kapitel exploriert alle Pariser Regelungsbereiche zur Erfüllungssicherung, die die Defizite in der vertraglichen Erfüllung beheben sollen: die Erfüllungshilfe (3.1) und die Erfüllungskontrolle (3.2), die miteinander verknüpft sind (3.3), sowie die formelle Streitbeilegung (3.4) und das unstrittene Haftungsregime (3.5). Zuletzt erfolgt eine zusammenfassende Analyse und Bewertung des formellen Pariser Um- und Durchsetzungssystems (3.6). Das sich anschließende Hauptkapitel kann später auf diese Erkenntnisse aufbauen und die Rolle von Umwelt-NGOs, insbesondere bei den formellen UNFCCC-Erfüllungshilfe- und -kontrollverfahren, herausarbeiten.⁴²⁶

⁴²³ In Abgrenzung zu repressiven Mitteln der Rechtsdurchsetzung, dazu *Beyerlin/Eberle ua*, Umweltvölkerrecht, 2000, S. 232–235.

⁴²⁴ *Beyerlin/Eberle ua*, Umweltvölkerrecht, 2000, S. 235.

⁴²⁵ *Chayes/Chayes*, *The New Sovereignty*, 1998, 13ff.

⁴²⁶ Insb. Unterkapitel 4.7.1 u. 4.7.2.1.

3.1 Erfüllungshilfe

Das moderne Pariser Übereinkommen markiert eine neue Phase des internationalen Klimaschutzes, in dem es globale Langfristziele für den Klimaschutz, die Anpassung und die Klimafinanzierung normiert.⁴²⁷ Im Mittelpunkt stehen die regelmäßigen Zyklen der nationalen Minderungs- und Anpassungsbeiträge sowie die damit eng verknüpfte Bereitstellung von Unterstützung,⁴²⁸ die seit dem Inkrafttreten des Pariser Vertrages umgesetzt werden muss.⁴²⁹

Die leistungsfähigen Industriestaaten sollen als Hauptverantwortliche und Profiteure der globalen Temperaturerwärmung weitreichendere Klimaschutzverpflichtungen als Entwicklungsländer übernehmen.⁴³⁰ Viele ärmere und gerade die verwundbarsten Entwicklungsländer benötigen Unterstützung von den häufig finanzstärkeren, technisch entwickelteren oder kompetenteren Industrieländern bei der Entwicklung und Durchführung ihrer nationalen Klimaschutzbeiträge und der darin enthaltenen Emissionsminderungs- und Anpassungsmaßnahmen. Nur so können sie schnell ihren Beitrag zu den globalen Anstrengungen leisten.⁴³¹ Denn den Entwicklungsländern kann man nur selten eine vorsätzliche Schlecht- oder Nichterfüllung der Vertragspflichten vorhalten, sondern man muss ein mangelndes Erfüllungsvermögen feststellen.⁴³² Aufgrund ihrer ermangelnden oder mangelhaften Infrastruktur stellt die Kontrolle der Aktivitäten von privaten Emittenten auf dem

⁴²⁷ Gem. Art. 2 Abs. 1 PÜ.

⁴²⁸ Art. 3 letzter Hs., Art. 4 Abs. 5, Art. 9 Abs. 3, Art. 10 Abs. 6, Art. 11 Abs. 3 u. Art. 13 Abs. 14 PÜ.

⁴²⁹ S. Unterkapitel 2.1.

⁴³⁰ S. Präambel-Abs. 3, Art. 2 Abs. 2, Art. 4 Abs. 1, 3, 4 u. 19, Art. 9 Abs. 1 u. 5 bis 7, Art. 10 Abs. 6, Art. 11 Abs. 3 sowie Art. 13 Abs. 9 PÜ.

⁴³¹ S. Beschluss 1/CP.21, Präambel-Abs. 12.

⁴³² *Schlacke*, Umweltrecht, 2019, § 8 Rn. 21; *Buck/Verheyen* in Koch/Hofmann ua (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 2018, § 1 Rn. 83; *Beyerlin/Eberle ua*, Umweltvölkerrecht, 2000, Rn. 492.

eigenen Hoheitsgebiet die Staaten des globalen Südens vor umfangreichere Herausforderungen als die Industriestaaten.⁴³³

Die Unterstützungsmaßnahmen, die den Ursachen für die Erfüllungsdefizite präventiv begegnen, lassen sich den Bereichen Finanzierung, Technologie, Kapazitätsaufbau und Klimabildung zuordnen. Viele Entwicklungsländer normieren konditionale nationale Minderungspflichten in ihren NDCs, die von den vertraglich zugesicherten Unterstützungsmaßnahmen abhängen.⁴³⁴ Die Konditionalität der Minderungsziele und Maßnahmen der Entwicklungsländer steht im Einklang mit dem Grundsatz der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten sowie mit dem Konzept der Klimagerechtigkeit. Die Konsequenz ist, dass die effektive Bereitstellung einer angemessenen Unterstützung durch Staaten mit hohem Einkommen entscheidend für den Erfüllungserfolg des Pariser Übereinkommens sein wird. Derzeit besteht große Unsicherheit über die Bereitschaft und Fähigkeit der einkommensstarken Staaten, die entstehenden Kosten der Entwicklungsländer für die Transformation angemessenen finanziell auszugleichen.⁴³⁵

Die Erfüllungshilfemechanismen, die das Erfüllungsvermögen der Vertragsstaaten des Übereinkommens verbessern sollen, befinden sich in vier Pariser Artikeln. Sie werden in der Reihenfolge ihrer Kodifizierung vorgestellt: finanzielle Unterstützungsmaßnahmen gemäß Art. 9 PÜ (3.1.1), Technologieentwicklung und -transfer gemäß Art. 10 PÜ (3.1.2) und der Kapazitätsaufbau gemäß Art. 11 PÜ (3.1.3). Die Maßnahmen zur Sensibilisierung, Bildung und Schulung der Öffentlichkeit in Art. 12 PÜ, die sogenannten ACE-Aktivi-

⁴³³ *Chayes/Chayes*, *The New Sovereignty*, 1998, 13ff.

⁴³⁴ Z.B. die NDCs der Republik Peru oder der Sozialistischen Republik Vietnam in UN-FCCC, NDC Registry (Interim), <unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx> (Stand: 15.6.2020).

⁴³⁵ *Makomere/Liti Mbeva*, CCLR 12 (2018), 31ff.; s. a. Unterkapitel 3.1.1.

täten,⁴³⁶ stellt Unterkapitel 3.1.4 vor. Die Erscheinungsformen der Erfüllungshilfe sind eng miteinander verknüpft.⁴³⁷

3.1.1 Finanztransfer

Anstelle der strikten Zielvorgaben und Zeitpläne des Kyoto-Protokolls hat die Staatengemeinschaft mit dem Pariser Übereinkommen ein Pledge-and-Review-System eingerichtet, bei dem die Vertragsstaaten national festgelegte Beiträge zur Reduzierung ihrer eigenen THG-Emissionen beim Klimasekretariat einreichen. Jedoch herrscht Unsicherheit über die sich aus dem Übereinkommen ergebenden materiellen Pflichten der Staaten und Misstrauen gegenüber dem erheblichen Ermessensspielraum der Regierungen. Viele Regierungen werden versucht sein, die Unbestimmtheit des Übereinkommens und ihren Ermessensspielraum dafür zu nutzen, den Umfang oder die Intensität ihrer vorgeschlagenen Maßnahmen zu begrenzen.⁴³⁸

Ob die nationalen Zusagen und die Erfüllungshilfe- und -kontrollverfahren im Rahmen des Pariser Übereinkommens zu wirksamen Maßnahmen gegen die Erdüberhitzung führen werden, hängt von der Bereitschaft sowohl der 36 OECD-Mitgliedstaaten als auch der wirtschaftsstarken und hochemittierenden Schwellenländer ab (insb. von der Volksrepublik China,⁴³⁹ der Republik Indien und Brasilien)⁴⁴⁰, kostspielige Maßnahmen zu ergreifen.⁴⁴¹ Für die Industrieländer bedeutet dies, auch finanzielle Transfers an ihre ärmeren

⁴³⁶ Engl. Action for Climate Empowerment.

⁴³⁷ Böhringer bezeichnet den Kapazitätsaufbau „als Oberbegriff“ für den Technologietransfer u. die Klimabildung, s. *Böhringer*, ZaöRV 76 (2016), 753 (784).

⁴³⁸ So argumentieren a. *Keohane/Opppenheimer*, PaG 4 (2016), 142.

⁴³⁹ Ausgabe 2-3 (9.2017) *Climate Law* widmet sich als Sonderheft dem chinesischen Klimaschutzrecht.

⁴⁴⁰ Die 3 Staaten zählen 2018 zu den 20 größten Emittenten, s. *Global Carbon Atlas*, Territorial (Mt CO₂), < globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions > (Stand: 2.5.2020).

⁴⁴¹ So argumentieren a. *Keohane/Opppenheimer*, PaG 4 (2016), 142.

Partnerstaaten zu leisten.⁴⁴² Aber gerade diese finanziellen Ausgleichsleistungen bilden einen der Hauptstreitpunkte zwischen den Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern in den fortwährenden Klimaverhandlungen.⁴⁴³

Dieses Unterkapitel stellt das multilaterale klimapolitische Instrument der Klimafinanzierung vor, das auf Art. 4 Abs. 3 und 4 UNFCCC⁴⁴⁴ aufbaut. Die für das Pariser Übereinkommen integrale finanzielle Leistungsverpflichtung für Industriestaaten ist in Art. 9 PÜ normiert,⁴⁴⁵ den Bestimmungen in einigen Beschlüssen ergänzen.

Art. 2 Abs. 1 lit. c PÜ normiert neben dem bereits erwähnten Temperaturziel⁴⁴⁶ und dem Anpassungsziel⁴⁴⁷ den dritten Zweck des Pariser Übereinkommen: Die Finanzmittelflüsse sollen in Einklang mit einem emissionsarmen Weg und gegenüber Klimaänderungen resilienten Entwicklung gebracht werden.⁴⁴⁸ Die zentrale Regelung der Klimafinanzierung bildet Art. 9 Abs. 3 PÜ:

„developed country Parties should continue to take the lead in mobilizing climate finance from a wide variety of sources, instruments and channels, noting the significant role of public funds, through a variety of actions, including supporting country-driven strategies, and taking into account the

⁴⁴² Art. 9 Abs. 1 PÜ i. V. m. Art. 4 Abs. 3 u. 4 UNFCCC. Die freiwillige Bereitstellung von finanzieller Unterstützung „anderer Vertragsparteien“, wahrscheinlich sind Schwellenländer gemeint, ist in Art. 9 Abs. 2 PÜ geregelt. Zudem spricht Art. 9 Abs. 3 PÜ von „weltweiten Bemühungen“. Zur Frage der Geberländer s. *Bodansky/Brunnée ua*, *International Climate Change Law*, 2017, S. 241.

⁴⁴³ S. zu Streitpunkten u. Kompromissen während COP 24 *Schwarz/Bals ua*, *Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen* beschlossen, 2019, S. 13–15.

⁴⁴⁴ Die UNFCCC verpflichtet die Annex II-Staaten zur finanziellen Unterstützung der Entwicklungsländer für Klimaschutz u. -anpassung.

⁴⁴⁵ Ausführlich zu Art. 9 PÜ s. *Gastelumendi/Gnittke* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 239ff.; *Yamineva*, *RECIEL* 25 (2016), 174; zu den Kattowitzer Beschlüssen *Schwarz/Bals ua*, *Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen* beschlossen, 2019, S. 13–15.

⁴⁴⁶ Gem. Art. 2 Abs. 1 lit. a PÜ; dazu Unterkapitel 2.3.

⁴⁴⁷ Art. 2 Abs. 1 lit. b PÜ.

⁴⁴⁸ Bestätigt in Beschluss 14/CMA.1, Abs. 2.

needs and priorities of developing country Parties. Such mobilization of climate finance should represent a progression beyond previous efforts.”

In dem verbindlichen Vertrag ist kein quantifiziertes Finanzierungsziel bestimmt. Das Ziel ist in den völkerrechtlich nicht bindenden COP- bzw. CMA-Begleitbeschlüssen festgelegt. Art. 9 Abs. 3 PÜ normiert in Satz 2 lediglich ein weiches Progressionsgebot für die Klimafinanzierung (empfehlende „should“-Bestimmung). Die Industrieländer sagten in den Jahren 2009 und 2010 zu, bis 2020 jährlich 100 Milliarden US-Dollar aus öffentlichen und privaten Quellen für den Klimaschutz und die Anpassung von Entwicklungsländern an die Folgen des Klimawandels bereitzustellen.⁴⁴⁹ Diese Zusage bestätigten und weiteten sie auf dem Klimagipfel in Paris aus.⁴⁵⁰ Das 100-Milliarden-Dollar-Ziel gilt bis zum Jahr 2025 fort. Vor 2025 soll ein langfristiges Finanzierungsziel gesetzt werden, das die 100-Milliarden-Dollar-Zielmarke übersteigt.⁴⁵¹ Auf der COP 26 im Jahr 2021⁴⁵² sollen Beratungen über dieses ambitioniertere kollektive Finanzierungsziel beginnen.⁴⁵³ Problematisch ist jedoch, dass die Finanzhilfen bisher zu gering waren und in der Form von Darlehen anstelle von Zuschüssen erfolgten. Der Konflikt um höhere und verbindlichere Finanzhilfen für Entwicklungsländer scheint lange noch nicht befriedet zu sein.

Im klassischen Sinne stellen beim Finanztransfer Industrieländer öffentliche finanzielle Mittel bereit, damit Entwicklungsländer für die durch den Voll-

⁴⁴⁹ Beschluss 2/CP.15 (Copenhagen-Accord), Abs. 8, u. später in Beschluss 1/CP.16, Abs. 95, 98f.

⁴⁵⁰ S. Zusammenfassung der Zusagen in *UNFCCC, Compilation and Synthesis of the Biennial Submissions from Developed Country Parties on their Strategies and Approaches for Scaling up Climate Finance from 2014 to 2020*, FCCC/CP/2019/INF.1.

⁴⁵¹ Art. 9 Abs. 3 PÜ i. V. m. Beschluss 1/CP.21, Abs. 53, u. Beschluss 14/CMA.1. Dazu *Gatelumendi/Gnittke* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 239 (244f.).

⁴⁵² Aufgrund der COVID-19-Pandemie ist der COP 26, der ursprünglich für den 9.-19.11.2020 angesetzt war, auf den 1.-12.11.2021 verschoben.

⁴⁵³ Beschluss 14/CMA.1, Abs. 1.

zug des internationalen Umweltschutzabkommens entstehenden Mehrkosten⁴⁵⁴ kompensiert werden.⁴⁵⁵ Wie bereits der „Copenhagen-Accord“ zielt Art. 9 Abs. 3 PÜ aber auf eine „klimafreundliche Umsteuerung öffentlicher und privater Investitionen“⁴⁵⁶ ab. Der Artikel ermöglicht die finanzielle Unterstützung „aus ganz verschiedenen Quellen, mittels ganz verschiedener Instrumente und über ganz verschiedene Wege [...] durch verschiedene Maßnahmen“. Die Frage der privaten Finanzierungsquellen und -wege ist für die Untersuchung der Rolle von Umwelt-NGOs als potenzielle Geldgeber besonders relevant. Begleitbeschluss 1/CP.21, Abs. 54, konkretisiert den Artikel zur finanziellen Unterstützung und spricht von öffentlichen und privaten, bilateralen und multilateralen Quellen, wie dem Grünen Klimafonds (GCF),⁴⁵⁷ und alternativen Quellen gemäß den einschlägigen COP-Beschlüssen. Wichtig ist vor allem die Aufstockung des Grünen Klimafonds, der zukünftig als Zentralstelle für multilaterale Finanztransfers und Investitionen aus Industrie- in Entwicklungsstaaten dienen soll. In den Grünen Klimafonds könnten mithin nichtstaatliche Finanzmittel von Umwelt-NGOs einfließen.

3.1.2 Technologieentwicklung und -transfer

Mit dem Finanzierungsmechanismus sind Aspekte der Entwicklung und des Transfers von klimafreundlicher Technologie verknüpft.⁴⁵⁸ Entwicklungsländer benötigen zusätzlich zu den Finanzleistungen kostenfreie oder vergünstigte technische Unterstützung, um die in ihren NDCs niedergelegten Ziele

⁴⁵⁴ Art. 4 Abs. 3 UNFCCC spricht von engl. „agreed full (incremental) costs“.

⁴⁵⁵ Allgemein zum Finanztransfer s. *Beyerlin/Eberle ua*, Umweltvölkerrecht, 2000, 261f.; *Buck/Verheyen* in Koch/Hofmann ua (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 2018, § 1 Rn. 86f.

⁴⁵⁶ *Morgenstern/Dehnen*, ZUR 27 (2016), 131 (135).

⁴⁵⁷ Beschluss 1/CP.21, Abs. 58, u. Beschluss 13/CMA.1, Abs. 1, folgende, dem UNFCCC Finanzmechanismus zugehörige Fonds dienen dem PÜ: Grüne Klimafonds (engl. Green Climate Fund, GCF), Anpassungsfonds (engl. Adaptation Fund, AF) u. Globale Umweltfazilität (engl. Global Environment Facility, GEF) sowie Fonds der am wenigsten entwickelten Länder (engl. Least Developed Countries Fund, LDCF) u. Sonderfonds für Klimaveränderungen (engl. Special Climate Change Fund, SCCC), die beide von der Globalen Umweltfazilität verwaltet werden. Überblick über die globale Klimafinanzierungsarchitektur in *Watson/Schalatek*, Climate Finance Fundamentals 2 (2019), 1 (2).

⁴⁵⁸ Art. 10 Abs. 5 PÜ.

und Maßnahmen umzusetzen und klimaresilient zu werden.⁴⁵⁹ Die technische Unterstützung kann auch ehrenamtliche, geldwerte oder finanzielle Form annehmen.⁴⁶⁰

Der Technologietransfer⁴⁶¹ ist nicht nur für den Aufbau klimawissenschaftlicher Kapazitäten in Entwicklungsländern notwendig, etwa zur Überwachung der nationalen THG-Emissionen und zur Erfüllung ihrer verbindlichen Berichtspflichten, sondern auch für den Aufbau einer Infrastruktur ohne fossile Brennstoffe.⁴⁶² Der immanente Vorteil des Technologietransfers in Entwicklungsländer ist der größere klimaschützende Effekt bei minimalem ökonomischen Aufwand. Schließlich sind in vielen Entwicklungsländern bisher keine oder nur wenige Pfadabhängigkeiten durch emissionsintensive Energieinfrastrukturen entstanden.⁴⁶³

Das Pariser Übereinkommen errichtet in Art. 10⁴⁶⁴ einen Technologierahmen zur Unterstützung des Technologiemechanismus der Rahmenkonvention.⁴⁶⁵ Schwerpunkte sind unter anderem die kooperative Forschungsförderung und die verstärkte Entwicklung von Innovationen,⁴⁶⁶ insbesondere marktfähiger und klimafreundlicher Technologien, und der Zugang zu Technologien.⁴⁶⁷

⁴⁵⁹ Art. 4 Abs. 5 UNFCCC i. V. m. Art. 10 Abs. 3, 4 u. 6 PÜ sowie Beschluss 15/CMA.1.

⁴⁶⁰ Gem. Beschluss 15/CMA.1, Abs. 21f. u. Abs. 25 lit. c u. d.

⁴⁶¹ Dazu *Buck/Verheyen* in Koch/Hofmann ua (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 2018, § 1 Rn. 85.

⁴⁶² *Obergassel/Arens ua*, Phoenix from the Ashes, 2016, S. 31.

⁴⁶³ *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 39.

⁴⁶⁴ Ausführlich zu Art. 10 PÜ s. *Coninck/Sagar* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change, 2017, 258ff.

⁴⁶⁵ Art. 10 Abs. 3f. PÜ i. V. m. Art. 4 Abs. 5 UNFCCC u. Beschluss 1/CP.16, Abs. 113-129.

⁴⁶⁶ Art. 10 Abs. 5 PÜ, Beschluss 1/CP.21, Abs. 66f.

⁴⁶⁷ Art. 10 Abs. 6 PÜ.

3.1.3 Kapazitätsaufbau

Die technische Unterstützung lässt sich nicht trennscharf von der kapazitätsbildenden Unterstützung⁴⁶⁸ für Entwicklungsländer abgrenzen,⁴⁶⁹ die sich insbesondere an die am wenigsten entwickelten Länder und kleinen Inselstaaten richtet. Sie sollen in die Lage versetzt werden, selbst effektive Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung zu ergreifen.⁴⁷⁰ Der Aufbau bezieht sich auf die administrativen, institutionellen, personellen, wissenschaftlichen und die Ressourcenkapazitäten eines Staates, aber eben auch auf die Steigerung der technischen Kapazitäten.⁴⁷¹

Das Pariser Übereinkommen trifft in Art. 11⁴⁷² Regelungen zum Kapazitätsaufbau. Art. 11 Abs. 1 PÜ bezweckt die Entwicklung, Verbreitung und Anwendung von Technologien, die Förderung des Zugangs zur Klimafinanzierung und einschlägiger Aspekte der noch zu erörternden Klimabildung für nachhaltige Entwicklung⁴⁷³ sowie der transparenten, rechtzeitigen und genauen Weiterleitung von Informationen. Der Pariser Begleitbeschluss etabliert zur Stärkung des institutionellen Rahmens das Pariser Komitee zum Kapazitätsaufbau (PCCB),⁴⁷⁴ das in dem Zeitraum von 2016 bis 2020 mit Aktivitäten rund um die Kapazitätsbildung betraut ist.⁴⁷⁵ Auf dem COP 25 (gleich-

⁴⁶⁸ Allgemein zum engl. capacity-building s. *Buck/Verheyen* in Koch/Hofmann ua (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 2018, § 1 Rn. 84.

⁴⁶⁹ Erstmals kodifiziert in Grundsatz 20 der Stockholm-Erklärung.

⁴⁷⁰ Beschluss 3/CMA.1, Abs. 11.

⁴⁷¹ Kapitel 37.1 der Agenda 21.

⁴⁷² Basierend auf Art. 4 Abs. 5, Art. 5 lit. c u. Art. 9 Abs. 2 lit. d UNFCCC; s. a. PÜ-Präambel-Abs. 13 u. Begleitbeschluss 1/CP.21, Abs. 71-81; ausführlich zu Art. 11 PÜ s. *D'Au-vergne/Nummelin* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 277ff.

⁴⁷³ S. Art. 12 PÜ i. V. m. Art. 6 UNFCCC, Beschluss 1/CP.21, Abs. 82f.

⁴⁷⁴ Engl. Paris Committee on Capacity-building.

⁴⁷⁵ Beschluss 1/CP.21, Abs. 71-74 i. V. m. Beschluss 7/CMA.2, Abs. 3f.

zeitig CMA 2) im Dezember 2019 nahmen die Pariser Vertragsstaaten den Beschluss 7/CMA.2 über die ersten institutionellen Regelungen für den Aufbau von Kapazitäten⁴⁷⁶ an.

3.1.4 Klimabildung für nachhaltige Entwicklung

Mit dem Kapazitätsaufbau ist ferner die Förderung der allgemeinen Klimabildung für eine nachhaltige Entwicklung verbunden. Art. 6 UNFCCC kodifiziert bereits die staatliche Förderung von Bildung, Ausbildung und des öffentlichen Bewusstseins⁴⁷⁷ über die globale Klimaveränderung auf nationaler sowie internationaler Ebene. Der Beschluss 15/CP.18⁴⁷⁸ definiert Arbeitsschwerpunkte und Aktivitäten zur Umsetzung des Art. 6 UNFCCC. Art. 12 PÜ⁴⁷⁹ greift die wesentlichen Inhalte der UNFCCC auf und ergänzt:

„Parties shall cooperate in taking measures, as appropriate, to enhance climate change education, training, public awareness, public participation and public access to information, recognizing the importance of these steps with respect to enhancing actions under this Agreement.“

Art. 12 PÜ fordert, ohne klare Rechtspflichten zu definieren,⁴⁸⁰ die Zusammenarbeit der Vertragsstaaten, um die Bildung, Ausbildung, das öffentliche Bewusstsein, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Informationen, die sogenannten Aktivitäten des Klima-Empowerments, zu verbessern. Die PÜ-Präambel bekräftigt zudem die Bedeutung des öffentlichen Bewusst-

⁴⁷⁶ Engl. initial institutional arrangements for capacity-building under the Paris Agreement.

⁴⁷⁷ Erstmals kodifiziert in Grundsatz 19 Stockholm-Erklärung: „Education in environmental matters, for the younger generation as well as adults, giving due consideration to the underprivileged, is essential in order to broaden the basis for an enlightened opinion and responsible conduct by individuals, enterprises and communities in protecting and improving the environment in its full human dimension.“

⁴⁷⁸ Legt das Arbeitsprogramm von Doha zu Art. 6 UNFCCC fest.

⁴⁷⁹ Ausführlich zu Art. 12 PÜ s. *Collado* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 292ff.

⁴⁸⁰ *Collado* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 292 (296f.).

seins, der Öffentlichkeitsbeteiligung und des öffentlichen Zugangs zu Informationen und der Ebenen übergreifender Kooperation zum Klimaschutz.⁴⁸¹

Anstatt umweltbezogene Ansprüche und Rechte für jedermann zu normieren, begründet Art. 12 PÜ eine unspezifische Verhaltenspflicht für Staaten, die ihnen Flexibilität bezüglich ihrer Umsetzung gewährleistet.⁴⁸² Eine Eintragbarkeit verbindlicher prozeduraler Rechtsansprüche ist nicht gewährleistet.

3.2 Erfüllungskontrolle

Das Völkervertragsrecht beruht auf Vereinbarungen zwischen Staaten und über- oder zwischenstaatlichen Organisationen. Bei der Umsetzung umweltvölkerrechtlicher Verträge treten häufig Vollzugs- und Sanktionsschwierigkeiten auf. In der rechtswissenschaftlichen Diskussion rund um das Pariser Modell zum Schutz der Erdatmosphäre führt das wiederholte Herausstellen des generellen Implementierungs- und Durchsetzungsdefizits multilateraler Umweltschutzabkommen jedoch nicht zu weiterführenden Erkenntnissen. Denn das ordnende Zwischenstaatenrecht kennt bekanntermaßen keine zentrale Kontrollinstanz, die die Einhaltung der völkerrechtlichen Pflichten verfolgen oder erzwingen könnte (sog. engl. „enforcement“).⁴⁸³

Im Regelfall versuchen vertragsinterne Erfüllungskontrollmechanismen⁴⁸⁴ Erfüllungsdefizite durch Monitoring-, Review- und Berichtspflichten aufzudecken und über positive Anreize – wie einem Finanz- und Technologietransfer oder dem Kapazitätsaufbau – oder über negative Anreize – wie einem Ausschluss aus dem Emissionshandelssystem – zu lösen. Eine transparente und verlässliche Berichterstattung und regelmäßige Überprüfung der Einhaltung soll das zwischenstaatliche Vertrauen auch beim internationalen

⁴⁸¹ PÜ-Präambel-Abs. 14.

⁴⁸² Collado in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 292 (299).

⁴⁸³ U. a. Buck/Verheyen in Koch/Hofmann ua (Hrsg.), *Handbuch Umweltrecht*, 2018, § 1 Rn. 82; Kirchhof, *EurUP* 16 (2018), 24 (25–26); Rowell/van Zeben, *EJRR* 7 (2016), 49 (51).

⁴⁸⁴ Engl. compliance control mechanisms.

Klimaschutz aufbauen. Das Pariser Übereinkommen zeichnet sich neben seiner hybriden Struktur mit national festgelegten Klimaschutzbeiträgen durch ein rechtsverbindliches Top-Down Überwachungssystem aus, das auf Transparenz, Rechenschaftspflicht, globale Bestandsaufnahme und Konformitätsverfahren setzt. Nach der souveränen Festlegung der nationalen Zusagen ist eine fortlaufende Überprüfung insbesondere durch die interstaatlichen Verfahren zur Messung, Berichterstattung und Validierung (MRV-System)⁴⁸⁵ vorgesehen, die vor allem Daten auf Staatenebene erheben. Im Transparenzrahmen werden darüber hinaus die gesammelten Daten auf intergouvernementaler Ebene analysiert und ausgewertet.⁴⁸⁶ Die weltweite Bestandsaufnahme prüft, ob die Beiträge kollektiv ausreichen, die Klimaziele zu erreichen. Konformitätsverfahren drohen, wenn vertragliche Pflichten nicht eingehalten werden.

Je strenger ein solches partnerschaftliches Erfüllungskontrollsystem die wirksame Umsetzung seiner Regelungen gewährleistet, desto wahrscheinlicher ist die Erfüllung der Vertragspflichten durch die Staaten. Strenge Aufsicht ermöglicht die Bewertung der gemeinsamen Fortschritte, ob die Vertragsziele tatsächlich erreicht werden.⁴⁸⁷ Es fördert die internationale Kooperation durch konsistente nationale Beiträge, die langfristige Ziele festlegen sowie klar und transparent deren notwendige Umsetzungsmaßnahmen definieren. Ferner versetzt ein strenges Aufsichtssystem pflichtkonforme Staaten in die Lage, ihre Vertragstreue zu demonstrieren und von anderen Parteien die Einhaltung zu verlangen.⁴⁸⁸ Die Wirksamkeit und Steuerungskraft des Pariser Übereinkommens hängt also wesentlich von einem vertrauensstiftenden und transparenten Überwachungs- und Einhaltungssystem ab, das Vertragsverletzungen (präventiv) entgegenwirkt.

⁴⁸⁵ Engl. monitoring, reporting and verification.

⁴⁸⁶ Zur Abgrenzung des MRV-Systems zum Transparenzrahmen s. *Schwarz/Bals ua*, Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen beschlossen, 2019, S. 16.

⁴⁸⁷ Art. 13 Abs. 5 PÜ.

⁴⁸⁸ So a. *Bodansky/Brunnée ua*, *International Climate Change Law*, 2017, S. 242; *Rajamani*, *J Environmental Law* 28 (2016), 337 (343); *Beyerlin/Eberle ua*, *Umweltvölkerrecht*, 2000, Rn. 472.

Das formelle Pariser System zur Überwachung und Einhaltung setzt sich aus drei verknüpften formellen Erfüllungskontrollmechanismen zusammen. Die UNFCCC-internen Mechanismen sind in drei Pariser Artikeln normiert und werden in der Reihenfolge ihrer Kodifizierung vorgestellt: der erweiterte Transparenzrahmen für Maßnahmen und Unterstützung (3.2.1), die globale Bestandsaufnahme zur Untersuchung des kollektiven Fortschritts (3.2.2) sowie der Mechanismus zur Erleichterung der Durchführung und zur Förderung der Einhaltung der Bestimmungen des Übereinkommens gem. Art. 15 PÜ (3.2.3).

3.2.1 Erweiterter Transparenzrahmen

Das Pariser Übereinkommen schuf einen erweiterten Rahmen für mehr Transparenz. Das Übereinkommen kann auf die Transparenzregelungen unter der Rahmenkonvention⁴⁸⁹ und dem Kyoto-Protokoll aufbauen,⁴⁹⁰ unter denen sich ein umfassender Rahmen für Messung, Berichterstattung und Überprüfung entwickelte.⁴⁹¹ Der 13. PÜ-Artikel etabliert einen erweiterten Transparenzrahmen für Maßnahmen zur Bewältigung der Klimaänderungen und Unterstützung.⁴⁹² Er ist mit 15 Absätzen einer der umfangreichsten Artikel,⁴⁹³ was seine Bedeutung für den internationalen Klimaschutz unterstreicht.

Aufgrund der hybriden Verpflichtungsarchitektur dieses Völkervertrages sind die Vergleichbarkeit der national festgelegten Beiträge, ein einheitliches

⁴⁸⁹ Art. 13 Abs. 3f. PÜ.

⁴⁹⁰ *Briner/Moarif*, Enhancing Transparency of Climate Change Mitigation under the Paris Agreement, 2016; *Briner/Moarif*, Unpacking Provisions Related to Transparency of Mitigation and Support in the Paris Agreement, 2016, 16f.; *van Asselt*, Climate Law 6 (2016), 91 (101).

⁴⁹¹ Für einen kurzen Überblick zu den UNFCCC- u. Kyoto-Transparenzregelungen s. *van Asselt/Weikmans/Roberts*, Pocket Guide to Transparency under the UNFCCC, 2017, S. 3–13.

⁴⁹² Engl. enhanced transparency framework for action and support.

⁴⁹³ Mit Art. 4 PÜ, der 19 Absätze zu den NDCs kodifiziert. Die „Modalitäten, Verfahren u. Leitlinien für den Transparenzrahmen für Maßnahmen u. Unterstützung (Transparenzregeln)“ im Annex des Beschlusses 18/CMA.1 besitzen 199 Absätze.

Berichtswesen und strenge Buchhaltungsregeln über die tatsächlich erbrachten staatlichen Bemühungen zentral.⁴⁹⁴ Die nachfolgende Untersuchung muss sich auf die wesentlichen Neuregelungen beschränken, die der sachkomplexe Transparenzrahmen vornimmt (3.2.1.1).⁴⁹⁵ Der Blick konzentriert sich ferner auf die Berichterstattung von Informationen,⁴⁹⁶ die von staatlicher Seite an das Klimasekretariat zu übermitteln sind (3.2.1.2).⁴⁹⁷

3.2.1.1 Wesentliche Neuregelungen

Die ersten drei Absätze des Art. 13 PÜ⁴⁹⁸ betonen die inhärente Flexibilität des erweiterten Transparenzrahmens,⁴⁹⁹ der den unterschiedlichen Kapazitäten der Vertragsstaaten Rechnung trägt, anstatt generell strikte Transparenzanforderungen an alle Parteien zu stellen.⁵⁰⁰ Ein wichtiger Fortschritt des Pariser Transparenzregelwerkes zu den bestehenden Transparenzregeln ist, dass es für alle Vertragsparteien gilt, wobei Flexibilität hinsichtlich des Umfangs, der Häufigkeit und Detailliertheit der Berichterstattung und des Umfangs der Überprüfung besteht.⁵⁰¹ Obschon nun ein gemeinsamer Rahmen für Transparenz besteht, können seine detaillierten Bestimmungen an unterschiedliche nationale Kapazitäten angepasst werden, beispielsweise durch

⁴⁹⁴ Zur besonderen institutionellen Verpflichtungsarchitektur des PÜ s. Unterkapitel 2.3.

⁴⁹⁵ Ausführlich zu Art. 13 PÜ s. *Dagnet/Levin* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 301ff.

⁴⁹⁶ Ausführlich zu Berichtspflichten unter dem Pariser Transparenzrahmen s. *Elliott/Levin/Thwaites ua*, *Designing the Enhanced Transparency Framework Part 1*, 2017.

⁴⁹⁷ Zu Überprüfungsverfahren unter dem PÜ Transparenzrahmen s. *Dagnet/van Asselt/Cavalheiro ua*, *Designing the Enhanced Transparency Framework, Part 2*, 2017.

⁴⁹⁸ S. Anhang.

⁴⁹⁹ Ausführlich zu Berichtspflichten u. Flexibilitätsbestimmungen *Ellis/Wartmann ua*, *Operationalising Selected Reporting and Flexibility Provisions in the Paris Agreement*, 2018.

⁵⁰⁰ S. a. Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 3 lit. b u. 4-6.

⁵⁰¹ S. Beschluss 1/CP.21, Abs. 89, u. Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 5.

Ausnahme- oder Übergangsregelungen,⁵⁰² und Entwicklungsländer beim Kapazitätsaufbau unterstützt werden.⁵⁰³

Ziel ist gleichermaßen, dass langfristig alle Vertragsparteien quantitativ und qualitativ gleichwertige Daten einreichen können, damit die Vergleichbarkeit der Umsetzungs- und Unterstützungsbemühungen gewahrt ist.⁵⁰⁴ Die an die Kapazitäten angepassten Transparenzanforderungen an entwickelte und sich entwickelnde Staaten sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie eine einheitliche, internationale Bewertung der staatlichen Bemühungen erschwert.⁵⁰⁵

Gemäß Art. 13 Abs. 3 PÜ weist das Transparenzregelwerk einen vermittelnden, zurückhaltenden und nicht auf Strafen ausgerichteten Charakter auf, das die nationale Souveränität achtet und das vermeidet, die Vertragsparteien unangemessen zu belasten.⁵⁰⁶ Der Rahmen soll demnach weder als Vollzugs- oder Streitschlichtungsmechanismus wirken, noch Strafen oder Sanktionen auferlegen dürfen,⁵⁰⁷ sondern uneingeschränkt die nationale Souveränität und Selbstbestimmung⁵⁰⁸ achten.

Die Absätze 5 und 6 des Art. 13 PÜ⁵⁰⁹ normieren die allgemeinen Zwecke des Transparenzrahmens: Erstens, soll ein klares Verständnis der Klimaschutzmaßnahmen im Lichte des in Art. 2 UNFCCC festgelegten Ziels entwickelt werden, einschließlich der Klarheit über die Fortschritte und deren Verfolgung bei der Verwirklichung der NDCs gemäß Art. 4 PÜ und der Anpas-

⁵⁰² Z. B. in Beschluss 1/CP.21, Abs. 90, u. Beschluss 18/CMA.1, Abs. 4 i. V. m. Annex-Abs. 3 lit. a, für die am wenigsten entwickelten Länder u. kleinen Inselentwicklungstaaten.

⁵⁰³ So. a. *Maljean-Dubois*, RECIEL 25 (2016), 151 (158); *Obergassel/Arens ua*, Phoenix from the Ashes, 2016, S. 41; *Tabau*, CCLR 10 (2016), 23 (29–31).

⁵⁰⁴ Beschluss 18/CMA.1, Abs. 7-9; *Schwarz/Bals ua*, Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen beschlossen, 2019, S. 17.

⁵⁰⁵ So a. *Markus*, ZaöRV 2016, 715 (750); *Schwarz/Bals ua*, Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen beschlossen, 2019, S. 17.

⁵⁰⁶ S. a. Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 3 lit. a.

⁵⁰⁷ Erst recht keine für Entwicklungsländer gem. Art. 13 Abs. 2 PÜ.

⁵⁰⁸ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 6.

⁵⁰⁹ S. a. Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 1f.

sungsmaßnahmen der Parteien gemäß Art. 7 PÜ, einschließlich bewährter Verfahren, Prioritäten, Bedürfnisse und Lücken.⁵¹⁰ Zweitens, soll Klarheit über die Unterstützung erzeugt werden, die von relevanten Vertragsparteien im Rahmen der Maßnahmen gemäß den Artt. 4, 7, 9, 10 und 11 PÜ geleistet und erhalten werden, und, soweit möglich, einen vollständigen Überblick über die gewährte finanzielle Unterstützung gegeben werden.⁵¹¹

Art. 13 Abs. 7 bis 10 PÜ enthalten strikte Anordnungen bis hin zu eindringlichen Empfehlungen für die Vertragsstaaten, Informationen zur Verfügung zu stellen. Die nachfolgenden Absätze 11 und 12 normieren die technische Sachverständigenüberprüfung zur Überwachung der staatlichen Informationen⁵¹² sowie die multilaterale vermittelnde Erörterung der Fortschritte im Bereich der Klimafinanzierung.⁵¹³ Die letzten beiden Absätze 14 und 15 des Art. 13 PÜ betonen die Unterstützung, die den Entwicklungsländern bei der Umsetzung der Transparenzpflichten zum Aufbau transparenzbezogener Kapazitäten gewährt werden soll.⁵¹⁴

Die wesentlichen Anordnungen und Empfehlungen des erweiterten Transparenzrahmens sind in der folgenden Tabelle 1 dargestellt:

⁵¹⁰ Art. 13 Abs. 5 PÜ.

⁵¹¹ Art. 13 Abs. 6 PÜ.

⁵¹² Beschluss 18/CMA.1, Annex-Kapitel VII.

⁵¹³ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Kapitel VIII.

⁵¹⁴ S. a. Beschluss 18/CMA.1, Abs. 7.

Berichtspflichten	Jede Vertragspartei („shall“)	+	Entwickelte Vertragsparteien („shall“) und andere Unterstützung gewährende Parteien („should“)
	Bericht über das nationale Treibhausgasinventar (Art. 13 Abs. 7 lit. a PÜ)		Unterstützung für Entwicklungsländer in Form von finanziellen Mitteln, Weitergabe von Technologien und Kapazitätsaufbau (Art. 13 Abs. 9 PÜ)
	Fortschritte bei der Umsetzung und dem Erreichen ihres NDCs (Art. 13 Abs. 7 lit. b PÜ)		Entwicklungsländer („should“)
	Jede Vertragspartei („should, as appropriate“ ⁵¹⁵)		Bedarf und Erhaltung von Unterstützung in Form von finanziellen Mitteln, Weitergabe von Technologien und Kapazitätsaufbau (Art. 13 Abs. 10 PÜ)
	Auswirkungen der Klimaänderungen und die Klimaanpassung (Art. 13 Abs. 8 PÜ)		
Technische Überprüfung durch Sachverständige	Jede Vertragspartei („shall“)	+	Entwickelte Vertragsparteien („shall“)
	Technische Überprüfung durch Sachverständige der nach Art. 13 Abs. 7 PÜ übermittelten Informationen (Art. 13 Abs. 11 S. 1 PÜ)		Technische Überprüfung durch Sachverständige der nach Art. 13 Abs. 9 PÜ übermittelten Informationen (Art. 13 Abs. 11 S. 1 PÜ) ⁵¹⁶
Multilaterale vermittelnde Erörterung	Jede Vertragspartei („shall“)		
	Multilaterale vermittelnde Erörterung der Fortschritte im Hinblick auf die Bemühungen um finanzielle Mittel nach Art. 9 PÜ und auf die jeweilige Umsetzung und das Erreichen ihres NDCs (Art. 13 Abs. 11 S. 3 PÜ)		

Tabelle 1: Erweiterter Transparenzrahmen für Maßnahmen und Unterstützung, Eigene Darstellung⁵¹⁷.

⁵¹⁵ Dt. „soll, soweit angebracht“.

⁵¹⁶ Art. 13 Abs. 11 S. 2 PÜ regelt explizit, dass bei Entwicklungsländern, die in Anbetracht ihrer Kapazitäten darauf angewiesen sind, der Überprüfungsprozess a. Hilfe bei der Bestimmung des Bedarfs im Bereich des Kapazitätsaufbaus umfasst.

⁵¹⁷ In Anlehnung an Abbildung „Article 13 of the Paris Agreement: Transparency of Action and Support“ auf *UNFCCC, What is Transparency and Reporting?*, <unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/the-big-picture/what-is-transparency-and-reporting> (Stand: 29.6.2021).

Die zentrale verfahrenstechnische Bestimmung für den erweiterten Transparenzrahmen bildet Art. 13 Abs. 13 PÜ. Sie legt keine gemeinsamen Modalitäten, Verfahren oder Leitlinien fest, sondern enthält lediglich ein Mandat für die Pariser Vertragsstaatenkonferenz, auf der CMA 1 einen Beschluss zu fassen. Der inhärente Vorteil, Transparenzregeln in einem Beschlussannex zu regeln, ist, dass sie durch CMA-Beschlüsse dynamisch fortentwickelt werden können.

Während der CMA 1.3 im Dezember 2018 in Kattowitz ist die Staatengemeinschaft dem Auftrag aus Art. 13 Abs. 13 i. V. m. Abs. 4 PÜ nachgekommen und erließ⁵¹⁸ die „Modalitäten, Verfahren und Richtlinien für den Transparenzrahmen für Maßnahmen und Unterstützung“⁵¹⁹. Die im Anhang zum Beschluss 18/CMA.1 enthaltenen Transparenzregeln ersetzen für die Pariser Vertragsparteien gemäß Beschluss 1/CP.24, Abs. 39, und Beschluss 1/CP.21, Abs. 98, das alte UNFCCC-Mess-, Berichts- und Verifikationssystem, inklusive deren Berichte.⁵²⁰ Die Berichtspflichten unter Art. 4 und 12 UNFCCC bleiben auch für Pariser Parteien bestehen (Beschluss 1/CP.24, Abs. 40).

Noch nicht vereinbart sind Transparenzregeln bezüglich des internationalen Emissionshandels. Die Verabschiedung von umweltintegren Regeln, die unter anderem Trickereien durch Doppelanrechnungen von CO₂-Emissionsgutschriften zwischen den Vertragsstaaten verhindern sollen,⁵²¹ sind auf den COP 26 im Jahr 2021 verschoben.⁵²²

⁵¹⁸ Beschluss 18/CMA.1, Abs. 1.

⁵¹⁹ Engl. modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support. Zu Transparenzregeln für Maßnahmen s. *Briner/Moarif*, Enhancing Transparency of Climate Change Mitigation under the Paris Agreement, 2016; *Matsuo*, Designing the Modalities, Procedures and Guidelines for the Enhanced Transparency Framework for Action under the Paris Agreement on Climate Change, 2017; für die Klimafinanzierung s. *Ellis/Moarif*, Climate Change Expert Group 2016, 1.

⁵²⁰ Erweiterte MRV-System gem. Beschluss 1/CP.16, Abs. 40-47 u. 60-64, u. Beschluss 2/CP.17, Abs. 12-62. Auflistung der alten u. neuen Berichtsformate in Beschluss 1/CP.24, Abs. 41.

⁵²¹ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 3 lit. g u. h.

⁵²² Beschluss 8/CMA.1, Abs. 1-3. Kurz zu klimapolitischen Hintergründen s. *Schwarz/Balsua*, Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen beschlossen, 2019, S. 18.

3.2.1.2 Staatliche Information zu Maßnahmen und Unterstützung

Der durchaus robuste Transparenzrahmen⁵²³ soll gegenseitiges Vertrauen stiften und eine wirksame Umsetzung des Völkervertrags fördern,⁵²⁴ indem die Staatengemeinschaft und die Öffentlichkeit Informationen zu den staatlichen Umsetzungs- und Unterstützungsbemühungen erhalten. Eine Differenzierung der Berichterstattung nach Art der Information bietet sich in diesem Kontext an.

Nachfolgend wird zwischen der Berichterstattung von Informationen unterschieden, die erforderlich sind, um einerseits Maßnahmen zur Bewältigung der Klimaänderung, insbesondere die Fortschritte bei den nationalen Klimaschutzbeiträgen, zu bemessen (3.2.1.2.1), und um andererseits Informationen zur Klimaanpassung zu erhalten (3.2.1.2.2).⁵²⁵ Zuletzt beschreibt Unterkapitel 3.2.1.2.3 die Berichterstattung über Informationen der Bereitstellung, Mobilisierung und den Erhalt von Klimafinanzierung für Entwicklungsländer.⁵²⁶ Im Fokus der folgenden Ausführungen steht die Vorgabe, dass bei den meisten staatlichen Einreichungen Informationen über die Beteiligung von Interessengruppen auf nationaler oder supranationaler Ebene bereitzustellen sind.

3.2.1.2.1 Information zu Maßnahmen der Minderung

Der erweiterte Transparenzrahmen beinhaltet angestrebte, erreichte und geplante Maßnahmen im Bereich der Bewältigung der Klimaänderungen. Alle Vertragsparteien sind verpflichtet, einen nationalen THG-Inventarbericht⁵²⁷ oder kurz Treibhausgasbericht und einen Fortschritts- oder offiziell Transpa-

⁵²³ *Bodansky/Brunnée ua*, International Climate Change Law, 2017, S. 243.

⁵²⁴ Art. 13 Abs. 1 PÜ.

⁵²⁵ Engl. transparency of action.

⁵²⁶ Engl. transparency of support.

⁵²⁷ Engl. national greenhouse gas (GHG) inventory report.

renzbericht⁵²⁸ einzureichen.⁵²⁹ Diese Berichte sind von den einzureichenden national festgelegten Klimaschutzbeiträgen abzugrenzen.

Art. 4 Abs. 2 PÜ normiert, dass jede Vertragspartei einen freiwilligen Klimaschutzbeitrag (NDC) vorbereiten und übermitteln muss. Die zwingende „shall“-Bestimmung bringt einen hohen Verbindlichkeitsgrad der Übermittlungspflicht zum Ausdruck. Die nationalen Beiträge werden aber nicht Teil des Übereinkommens und erhalten dadurch keine Rechtsverbindlichkeit.⁵³⁰ Das Klimasekretariat speichert die (I)NDCs lediglich in einem öffentlich geführten (vorläufigen) Registerportal ab.⁵³¹

Neben den nationalen Klimaaktionsplänen muss jede Vertragspartei einen Bericht über anthropogene THG-Emissionen nach Quellen und des Abbaus von THG durch Senken einreichen.⁵³² Der jährliche Treibhausgasbericht kann eigenständig oder als Teil eines Transparenzberichtes eingereicht werden.⁵³³ Für die Treibhausgasberichte gelten die IPCC-Richtlinien aus dem Jahr 2006 und jüngere Versionen.⁵³⁴

Der zweijährlich einzureichende Transparenzbericht enthält die erforderlichen Informationen zur Verfolgung der Fortschritte bei der Umsetzung und dem Erreichen der staatlich festgelegten Beiträge.⁵³⁵ Dieser Bericht muss unter anderem die nationalen Rahmenbedingungen und institutionellen Regelungen umfassen. Dazu zählen zwingend auch Informationen, über die rechtlichen, institutionellen, administrativen und verfahrenstechnischen Vorkehrungen für die inländische Umsetzung, Überwachung, Berichterstattung und Archivierung von Informationen. Dazu zählen auch Informationen zur Ein-

⁵²⁸ Engl. information necessary to track progress made in implementing and achieving nationally determined contributions.

⁵²⁹ Ausführlich zu den Berichten s. Beschluss 18/CMA.1, Annex-Kapitel II u. III.

⁵³⁰ Zum Rechtscharakter der NDCs s. Unterkapitel 2.2.2; zur Rechtsverbindlichkeit der Pariser Bestimmungen s. Unterkapitel 2.2.3.

⁵³¹ Art. 4 Abs. 12 PÜ i. V. m. Beschluss 5/CMA.1, Abs. 2 u. 6.

⁵³² Art. 13 Abs. 7 lit. a PÜ, Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 10 lit. a.

⁵³³ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 12.

⁵³⁴ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 20.

⁵³⁵ Art. 13 Abs. 7 lit. b, Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 10 lit. b.

beziehung der Interessengruppen im Zusammenhang mit der Umsetzung und Verwirklichung des eigenen Klimabeitrages.⁵³⁶

Die Vertragsparteien legen ihren ersten, gemäß den einheitlichen Transparenzregeln umfassenden Transparenz- oder Treibhausgasbericht, insofern er als eigenständiger Bericht vorgelegt wird, spätestens bis zum 31. Dezember 2024 vor.⁵³⁷

Eine Beratende Sachverständigengruppe⁵³⁸ ist seit dem 1. Januar 2019 für das Pariser Übereinkommen tätig.⁵³⁹ Die konsultative Gruppe unterstützt Entwicklungsländer bei der Implementierung des erweiterten Transparenzrahmens. Sie unterstützt die Entwicklungsländer auch dabei, ihre Berichtspflichten über die Zeit eigenständig zu erfüllen.⁵⁴⁰ Entwicklungsländer erhalten insbesondere technische Beratung und Unterstützung, um ihre Transparenzberichte zu erstellen.⁵⁴¹

3.2.1.2.2 Information zu Anpassungsmaßnahmen

Der Transparenzrahmen schließt anvisierte, erreichte und geplante Maßnahmen der Klimaanpassung gemäß Art. 7 PÜ ein.

Wie im obigen Abschnitt angesprochen, trägt das Klimasekretariat die übermittelten NDCs in dem UNFCCC-Registerportal ein. Darüber hinaus soll das Sekretariat in einem öffentlichen Anpassungsregister ebenfalls die staatlichen Anpassungsmittelungen⁵⁴² gemäß Art. 7 Abs. 12 PÜ übertragen. Das ist

⁵³⁶ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 62.

⁵³⁷ Beschluss 18/CMA.1, Abs. 3.

⁵³⁸ Engl. Consultative Group of Experts (CGE).

⁵³⁹ Beschluss 11/CP.24, Abs. 1 u. 4, u. Beschluss 18/CMA.1, Abs. 15.

⁵⁴⁰ Beschluss 18/CMA.1, Abs. 15 lit. a.

⁵⁴¹ Beschluss 18/CMA.1, Abs. 15 lit. a.

⁵⁴² Die engl. adaptation communication kann inhaltsidentisch mit dem engl. national adaptation plan gem. Beschluss 5/CP.17, Abs. 3, sein. Dazu *Schwarz/Bals ua*, Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen beschlossen, 2019, S. 19.

derzeit (noch) nicht der Fall, denn der ganz überwiegende Teil der Vertragsparteien übermittelt Anpassungsinformationen im Rahmen ihrer NDCs.⁵⁴³

Art. 13 Abs. 8 PÜ empfiehlt jeder Vertragspartei, soweit angebracht, eine Anpassungsmitteilung zu kommunizieren und zu aktualisieren. Die verwendete „should“-Bestimmung und die qualifizierende Formulierung (engl. „as appropriate“) zeigt eine Abschwächung und Einschränkung der Rechtsverbindlichkeit an.⁵⁴⁴ Die Mitteilung ist als möglicher Teil des Transparenzberichts vorgesehen.⁵⁴⁵

Der Kattowitzer Beschluss 18/CMA.1 enthält im Annex nähere Angaben zur Anpassungsmitteilung.⁵⁴⁶ Diese sollte, soweit angebracht, unter anderem Informationen zu Anpassungsstrategien, -politiken, -pläne, -ziele und -aktionen zur Integration der Anpassung in die nationalen Politiken und Strategien umfassen. Darunter fallen insbesondere Angaben zum Einbezug von Interessengruppen bei Plänen, Prioritäten, Aktionen und Programme für den subnationalen, gemeinschaftlichen und privaten Sektor.⁵⁴⁷ Im Bereich des Monitorings und der Bewertung der Anpassungsmaßnahmen und -prozesse sollte jede Partei, soweit angebracht, Informationen bezüglich der Effektivität und der Nachhaltigkeit der Anpassungsmaßnahmen einbringen. Kriterien zur Bewertung sind unter anderem der Grad der Selbstbestimmung⁵⁴⁸ der ergriffenen Maßnahmen und der Einbezug von Interessengruppen.⁵⁴⁹

Die Anpassungsmitteilung kann auch Informationen zu Schäden und Verlusten enthalten (erlaubende „may“-Bestimmung mit „as appropriate“-Formulierung).⁵⁵⁰

⁵⁴³ *Suárez Pérez/Churie Kallhaug* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 196 (213); s. a. Beschluss 18/CMA.1, Abs. 15.

⁵⁴⁴ Explizit a. in Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 104 S. 2.

⁵⁴⁵ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 10 lit. c.

⁵⁴⁶ Annex-Abs. 10 lit. c sowie im Annex-Kapitel IV.

⁵⁴⁷ Beschluss 18/CMA.1, Abs. 109 lit. h.

⁵⁴⁸ Engl. *ownership*.

⁵⁴⁹ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 114 lit. a.

⁵⁵⁰ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 115.

3.2.1.2.3 Information zur Unterstützung

Zuletzt umfasst der erweiterte Transparenzrahmen die geleistete und empfangene Unterstützung in Form von Finanzierung, Technologiekooperation sowie Kapazitätsaufbau.⁵⁵¹

Zweck des Rahmens für Unterstützung ist es gemäß Art. 13 Abs. 6 PÜ, klare Angaben über die von den einzelnen Vertragsparteien jeweils gewährte beziehungsweise erhaltene Unterstützung im Rahmen der Maßnahmen zur Bewältigung der Klimaänderungen in den Bereichen Minderung, Anpassung, Klimafinanzierung, Technologiekooperation sowie Kapazitätsaufbau zu erlangen und, soweit möglich, einen vollständigen Überblick über die insgesamt gewährte finanzielle Unterstützung zu bieten.

Um die staatliche Unterstützung transparent zu machen, sind Industriestaaten (zwingende „shall“-Bestimmung) und andere Unterstützung gewährende Parteien (empfehlende „should“-Bestimmung) angehalten, dem Klimasekretariat Informationen zur Unterstützung der Entwicklungsländer in Form von finanziellen Mitteln, der Weitergabe von Technologien und dem Kapazitätsaufbau zu übermitteln.⁵⁵²

Bei der Übermittlung zur Unterstützung beim Kapazitätsaufbau gem. Art. 11 PÜ sollen textliche, soweit möglich qualitative und quantitative, Informationen zu geleisteter Unterstützung zum Kapazitätsaufbau eingereicht werden. Zu beschreiben ist von den Industriestaaten unter anderem, wie die Interessengruppen einbezogen werden.⁵⁵³

Entwicklungsländer sollen im Gegenzug gemäß Art. 13 Abs. 10 PÜ Informationen über die Unterstützung übermitteln, die sie in Form von finanziellen Mitteln, der Weitergabe von Technologien und im Zusammenhang mit dem Kapazitätsaufbau nach den Artt. 9, 10 und 11 PÜ benötigen und erhalten.⁵⁵⁴ In Bezug auf benötigte Unterstützung beim Kapazitätsaufbau ist mit sehr

⁵⁵¹ Zu diesen Mechanismen der Erfüllungshilfe s. Unterkapitel 3.1.1-3.1.3.

⁵⁵² Art. 13 Abs. 9 PÜ, Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 10 lit. d u. Annexkapitel V.

⁵⁵³ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 128 lit. d.

⁵⁵⁴ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 10 lit. e u. Annexkapitel VI.

weicher Formulierung (engl. „to the extent possible and as available and as applicable“) vorgesehen, dass Entwicklungsländer textliche Informationen insbesondere zu Verfahren zur Verbesserung des öffentlichen Bewusstseins, der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Zugangs zu Informationen im Zusammenhang mit dem Kapazitätsaufbau einreichen sollten.⁵⁵⁵ Bei den Informationen zur erhaltenen Unterstützung zum Kapazitätsaufbau sind, wo angebracht, textliche Informationen vorgesehen, die unter anderem die Partizipation und den Einbezug der Interessengruppen beschreiben.⁵⁵⁶

Mit Beschluss 1/CP.21, Abs. 84, gründete die Staatengemeinschaft eine Kapazitätsaufbauinitiative für Transparenz⁵⁵⁷. Entwicklungsländer können Unterstützung für den Aufbau ihrer institutionellen und technischen Kapazitäten für den Zeitraum vor als auch nach dem Jahr 2020 beantragen, damit sie ihren Transparenzpflichten gemäß Art. 13 PÜ rechtzeitig nachkommen.⁵⁵⁸

Zugleich begründen sich Berichtspflichten zu Mitteln der Klimafinanzierung⁵⁵⁹ und dem Kapazitätsaufbau direkt aus den Artt. 9 und 11 PÜ.

Art. 9 Abs. 5 PÜ regelt die Ex-ante-Berichtspflichten der Industriestaaten. Sie übermitteln alle zwei Jahre als Anhaltspunkt dienende quantitative und qualitative Informationen zu Mitteln der Klimafinanzierung, soweit zutreffend, einschließlich der Informationen über die voraussichtliche Höhe der öffentlichen Finanzmittel, die den Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt werden sollen, soweit diese verfügbar sind. Die anderen Vertragsparteien, die Mittel zur Verfügung stellen, werden ermutigt, diese Informationen alle zwei Jahre auf freiwilliger Grundlage zu übermitteln.

Art. 9 Abs. 7 PÜ i. V. m. Art. 13 PÜ befasst sich mit den Ex-post-Berichtspflichten der Industriestaaten. Sie übermitteln alle zwei Jahre im Einklang mit den Transparenzregeln, transparente und konsistente Informationen

⁵⁵⁵ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 139 lit. c.

⁵⁵⁶ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 141 lit. c.

⁵⁵⁷ Engl. Capacity-building Initiative for Transparency.

⁵⁵⁸ S. a. Beschluss 18/CMA.1, Präambel-Abs. 3.

⁵⁵⁹ Ausführlich dazu *Yamineva*, RECIEL 25 (2016), 174 (182f.).

über die tatsächlich geleistete und die durch öffentliches Handeln mobilisierte Unterstützung für die Entwicklungsländer.⁵⁶⁰ Die anderen Parteien werden ermutigt, dasselbe zu tun.

Gemäß Art. 11 Abs. 4 S. 1 PÜ müssen alle Vertragsparteien, die die Kapazität der Entwicklungsländer zur Durchführung dieses Übereinkommens, unter anderem durch regionale, bilaterale und multilaterale Ansätze stärken, regelmäßig über diese Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau berichten.⁵⁶¹ Entwicklungsländer sollen gemäß Art. 11 Abs. 4 S. 2 PÜ regelmäßig über die Fortschritte bei der Umsetzung der Pläne, Politiken, Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten zur Durchführung dieses Übereinkommens berichten.

3.2.2 Weltweite Bestandsaufnahme

Neben dem erweiterten Transparenzrahmen zur Überprüfung einzelstaatlicher Bemühungen, erfolgt eine innovative Bestandsaufnahme⁵⁶² zur Bewertung des kollektiven Fortschritts in den Bereichen der Minderung, Anpassung und den Mitteln zur Durchführung der Unterstützung.⁵⁶³ Die Bestandsaufnahme⁵⁶⁴ ist von entscheidender Bedeutung für die Überwindung rein nationalistischer Perspektiven, damit Staaten ihre Bemühungen an den gemeinsamen Vertragszielen ausrichten.⁵⁶⁵ Sie ist unerlässlich für den in Art. 4 Abs. 3 PÜ vorgesehenen „Ratschenmechanismus“, also für die periodische Nachschärfung der NDCs und die regelmäßige Erhöhung des gemeinsamen Ambitionsniveaus.⁵⁶⁶

⁵⁶⁰ S. a. Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 123-125.

⁵⁶¹ S. a. Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 128.

⁵⁶² Engl. global stocktake.

⁵⁶³ Gem. Art. 14 Abs. 1 PÜ, Beschluss 19/CMA.1, Abs. 14.

⁵⁶⁴ Zur Verhandlungsgeschichte *Obergassel/Arens ua*, *Phoenix from the Ashes*, 2016, S. 33f.

⁵⁶⁵ *Friedrich* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 319 (337).

⁵⁶⁶ Art. 14 Abs. 3 u. Beschluss 19/CMA.1, Präambel-Abs. 2.

Der folgende Abschnitt skizziert zunächst die wesentlichen Merkmale der weltweiten Bestandsaufnahme, die als zentraler Motor des Pariser Übereinkommens gilt (3.2.2.1).⁵⁶⁷ Im Anschluss steht das Verhältnis der globalen Bestandsaufnahme zu den informellen Talanoa-Dialogen (3.2.2.2) und zum Weltklimarat (3.2.2.3) im Mittelpunkt.

3.2.2.1 Gemeinsame Untersuchung des kollektiven Fortschritts

Art. 14 Abs. 1 S. 1 PÜ⁵⁶⁸ normiert, dass die CMA in regelmäßigen Abständen eine weltweite Bestandsaufnahme der Durchführung des Pariser Übereinkommens durchführt, um die gemeinsamen Fortschritte bei der Verwirklichung des Vertragszwecks und seiner langfristigen Ziele zu bewerten. Die Bestandsaufnahme erfolgt gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 PÜ in umfassender und vermittelnder Weise unter Berücksichtigung von Minderung, Anpassung und Mitteln zur Durchführung der Unterstützung sowie im Lichte der Gerechtigkeit und der besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse. Einzelne Staaten stehen nicht im Fokus der Fortschrittsanalyse.⁵⁶⁹ Mit der Bestandsaufnahme prüft die Staatengemeinschaft den kollektiven Status Quo der nationalen Beiträge, ohne zukünftig Entwicklungsländer zu schonen.

Die erste reguläre Bestandsaufnahme findet gemäß Art. 14 Abs. 2 PÜ im Jahr 2023 und danach alle fünf Jahre statt. Ab dem Jahr 2023 ist somit völkerrechtlich eine Beurteilung des kollektiven Fortschritts vorgesehen, die realistisch beschreibt, wo die Weltgemeinschaft beim Klimaschutz, der Anpassung und Unterstützung steht. Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dienen gemäß Art. 14 Abs. 3 PÜ dreierlei Zwecken: Sie unterrichten die Vertragspar-

⁵⁶⁷ *Friedrich* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 319 (337); *Schlacke*, ZUR 29 (2018), 1 (2).

⁵⁶⁸ S. Art. 14 PÜ im Anhang, der durch die Beschlüsse 1/CP.21, Abs. 99-101, u. 19/CMA.1 ergänzt wird; ausführlich zur Bestandsaufnahme *Bodansky/Brunnée ua*, *International Climate Change Law*, 2017, S. 244–246; *Friedrich* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 319ff.

⁵⁶⁹ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 14.

teien und dienen der Aktualisierung und Verstärkung ihrer nationalen Maßnahmen und Unterstützung.⁵⁷⁰ Sie stärken zudem die internationale Zusammenarbeit zum Schutz der Erdatmosphäre.

Der Kattowitzer Durchführungsbeschluss beschreibt den staatsgeleiteten und fazilitativen Prozess der Organisation und Durchführung der weltweiten Bestandsaufnahme genauer. Beschluss 19/CMA.1, Abs. 3, benennt die drei Phasen der parteigetriebenen Bestandsaufnahme: die Informationserfassung und -aufbereitung (lit. a), die technische Bewertung (lit. b)⁵⁷¹ und die Erörterung der Ergebnisse (lit. c).⁵⁷² Die Staatengemeinschaft sammelt (fortlaufend) Informationen, die einer technischen oder wissenschaftlichen Beurteilung unterzogen werden. Auf die technische Auswertung folgt eine politische Erörterung, die Schlussfolgerungen oder Empfehlungen hervorbringt.

Die Schlussfolgerungen sollten Zusammenfassungen über die Möglichkeiten und Herausforderungen für die Verbesserung von Maßnahmen und Unterstützung im Lichte der Gerechtigkeit und der besten verfügbaren Wissenschaft sowie gesammelte Erfahrungen und bewährte Praktiken⁵⁷³ enthalten, um die drei in Art. 14 Abs. 3 PÜ dargelegten Zwecke zu verfolgen.⁵⁷⁴ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 34 lit. a, ergänzt ferner, dass sich die Zusammenfassungen auch auf Reaktionsmaßnahmen⁵⁷⁵ sowie klimabedingte Schäden und Verluste beziehen sowie mögliche Maßnahmen ermitteln sollen. Darüber hinaus sollen bei den Schlussfolgerungen die bedeutendsten politischen Botschaften zusammengefasst werden, einschließlich der Empfehlungen, die bei politischen hochrangigen Treffen⁵⁷⁶ ausgesprochen werden, die der Stärkung

⁵⁷⁰ Art. 4 Abs. 9 PÜ.

⁵⁷¹ Phase 1 u. 2 können sich zeitlich überlappen, s. Beschluss 19/CMA.1, Abs. 26.

⁵⁷² Ergänzt durch Beschluss 19/CMA.1, Abs. 8, 19-34.

⁵⁷³ Engl. lessons learned and good practices.

⁵⁷⁴ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 13.

⁵⁷⁵ Ausführlich zu engl. response measures *Chan*, RECIEL 25 (2016), 228ff.

⁵⁷⁶ Engl. high-level events gem. Beschluss 19/CMA.1, Abs. 33.

der Maßnahmen und der Unterstützung dienen.⁵⁷⁷ Auf die Schlussfolgerungen sollte in einem CMA-Beschluss und/oder einer Deklaration hingewiesen werden.⁵⁷⁸

Der Kattowitzer Durchführungsbeschluss enthält in den Absätzen 35 bis 38 Regelungen zu den Informationen, die in die kollektive Bewertung einfließen. Zentral ist die nicht erschöpfende Auflistung von Informationsquellen auf kollektiver Ebene in Beschluss 19/CMA.1, Abs. 36f. Beispielsweise stellen die Erkenntnisse der aktuellen Berichte⁵⁷⁹ des Weltklimarates⁵⁸⁰ und die Einreichungen von nichtstaatlichen Interessengruppen und UNFCCC-Beobachterorganisationen⁵⁸¹ nutzbare Informationsquellen dar.

3.2.2.2 Verhältnis zum Talanoa-Dialog

Die Republik Fidji hielt für die 23. Weltklimakonferenz im Jahr 2017 die Präsidenschaft inne. Die Delegation schlug eine vereinfachte fördernde Dialogform⁵⁸² vor, um den Weg für die erste weltweite Bestandsaufnahme im Jahr 2023 zu bereiten. Beschluss 1/CP.21, Abs. 20, kündigte für das Jahr 2018 einen fazilitativen Dialog zwischen den Vertragsparteien an, um eine erste informelle Bilanz der gemeinsamen staatlichen Bemühungen im Hinblick auf die Fortschritte bei der Erreichung des in Art. 4 Abs. 1 PÜ genannten Langfristziels vorzunehmen und die nächste Runde der nationalen Beiträge gemäß Art. 4 Abs. 8 PÜ zu informieren. Der fazilitative Dialog wurde später in den Talanoa-Dialog (Fidschi „Dialog“, „sich unterhalten“) umbenannt.⁵⁸³

Dieses traditionelle Gesprächsformat dient der gemeinsamen Konfliktbewältigung. Die Talanoas zeichnen sich durch ihren öffentlichen Meinungsaustausch und kooperativen Geist aus. Staatliche Delegierte, Vertreterinnen und

⁵⁷⁷ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 34 lit. b.

⁵⁷⁸ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 34 lit. c.

⁵⁷⁹ Dazu zählen Sachstands- u. Sonderberichte.

⁵⁸⁰ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 37 lit. b, i. V. m. Beschluss 1/CP.21, Abs. 99 lit. b.

⁵⁸¹ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 37 lit. i.

⁵⁸² Engl. facilitative dialog.

⁵⁸³ Ausführlich zum Talanoa-Dialog s. *Lesniewska/Siegele*, CCLR 12 (2018), 41.

Vertreter (nicht-)staatlicher Interessengruppen und des privaten Sektors tauschen sich in kleinen Gesprächsrunden über ihre persönlichen Erfahrungen mit dem Klimawandel „auf Augenhöhe“ aus.⁵⁸⁴ Bei den Talanoa-Sitzungen erzählen die Beteiligten im Beisein einer Moderatorin oder eines Moderators Geschichten über sich, die ihre Wahrnehmung des Problems schildern, um Empathie aufzubauen und Vertrauen zu fördern.⁵⁸⁵

Im Mittelpunkt des informellen, inklusiven und partizipativen Austauschprozesses steht die Vorabüberprüfung⁵⁸⁶ folgender drei Fragenkomplexe: Wo stehen wir? Wo wollen wir hin? Wie schaffen wir das? Die Diskussionspartnerinnen und -partner sollen ihr Wissen und ihre jeweilige Perspektive erweitern, um einerseits einen gemeinsamen Narrativ für die Notwendigkeit gesteigerter Bemühungen zu entwickeln. Andererseits soll der Dialog eine verbesserte gemeinsame Entscheidungsfindung für das Gemeinwohl ermöglichen.⁵⁸⁷ Insofern überwindet das Gesprächsformat die tradierte Staatszentriertheit des UNFCCC-Prozesses und folgt einem anthropozentrischen Ansatz.

Der umfassende internationale Talanoa-Konsultationsprozess begann im Januar 2018 (vorbereitende Phase), woran sich die politische Phase auf der COP 24 in Kattowitz 2018 anschloss.⁵⁸⁸ Die hochrangige Bestandsaufnahme der vor dem Jahr 2020 ergriffenen Maßnahmen gab der Staatengemeinschaft die Möglichkeit, ihr derzeitiges Ambitions-niveau zu beurteilen. Aus dem einjährigen Austausch resultierte der Talanoa-Aktionsbericht 2018, der sich auf den vom Weltklimarat veröffentlichten 1,5-Grad-Sonderbericht bezieht.⁵⁸⁹ Der formal losgelöste Aktionsbericht fordert alle Staaten und Interessengruppen auf, unverzüglich zu handeln, denn die erste weltweite Bilanz

⁵⁸⁴ U. a. Beschluss 1/CP.24, Abs. 33.

⁵⁸⁵ S. Beschluss 1/CP.24, Abs. 32.

⁵⁸⁶ *Bodansky/Brunnée ua*, International Climate Change Law, 2017, S. 214.

⁵⁸⁷ Ausführlich zum Ansatz u. zu Merkmalen des Talanoa-Formats s. Beschluss 1/CP.23, Annex II.

⁵⁸⁸ Beschluss 1/CP.23, Abs. 10-11 u. Annex II.

⁵⁸⁹ UNFCCC, Talanoa Call for Action, <unfccc.int/sites/default/files/resource/Talanoa%20Call%20for%20Action.pdf> (Stand: 31.7.2020).

für das Jahr 2018 hielt wenig positive Erkenntnisse für die Weltgemeinschaft bereit. Ein weiterer fazilitativer Dialog war für das Jahr 2019 geplant,⁵⁹⁰ wurde jedoch nicht durchgeführt.

3.2.2.3 Verhältnis zum Weltklimarat

Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), das auch als Weltklimarat bezeichnet wird, hat die Hauptfunktion, regelmäßig Sachstandsberichte (engl. Assessment Reports)⁵⁹¹ über den aktuellen Stand des Wissens bezüglich des Klimawandels bereitzustellen. Jeder Sachstandsbericht umfasst eine rund 30-seitige Zusammenfassung für politische Entscheidungsträgerinnen und -träger (engl. Summary for Policymakers, SPM). Unterschiedliche Arbeitsgruppen arbeiten an den Berichten, deren Mitglieder aufgrund ihrer wissenschaftlichen Expertise von Regierungen und Beobachterorganisationen nominiert wurden. Die Berichte werden in einem mehrstufigen Verfahren erstellt,⁵⁹² bei dem die mehrmalige Begutachtung essenzieller Bestandteil der Berichtserstellung ist.⁵⁹³ Die Begutachtung soll objektiv, offen und transparent sein und so viele unabhängige Expertinnen und Experten wie möglich involvieren, um ein großes Spektrum an Sichtweisen und Expertisen zu repräsentieren.⁵⁹⁴ Die erste Begutachtung nehmen wissenschaftliche Fachleute vor. Bei der zweiten Begutachtungsrunde sind zudem Regierungsexpertinnen und -experten der Mitgliedsstaaten beteiligt. An der letzten Begutachtung der politischen Zusammenfassung sind lediglich Sachverständige

⁵⁹⁰ Beschluss 1/CP.24, Abs. 19, i. V. m. Beschluss 1/CP.23, Abs. 18.

⁵⁹¹ Sowie Sonder-, Synthese- u. Methodikberichte, technische Abhandlungen u. IPCC-Begleitmaterial.

⁵⁹² Grundsätze der Arbeit des IPCCs S. insb. Kapitel 4 von Appendix A (engl. Appendix A to the Principles Governing IPCC Work).

⁵⁹³ Abs. 3 der Grundsätze für die Arbeit des IPCC.

⁵⁹⁴ 3 Grundsätze der IPCC-Begutachtung in Unterkapitel 4.3.4, Abs. 1, Appendix A zu den Grundsätzen für die Arbeit des IPCC.

von Staatsregierungen beteiligt. Diese erhalten den finalen Entwurf des Gesamtberichtes zur Kenntnis.⁵⁹⁵

Die Rolle der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler vom IPCC besteht darin, den aktuellen Forschungsstand zum Klimawandel zusammenzutragen und ihn anhand anerkannter Veröffentlichungen zu bewerten. Die Berichte des Weltklimarates sollten politisch neutral sein, auch wenn sie sich möglicherweise objektiv mit wissenschaftlichen, technischen und sozioökonomischen Faktoren befassen müssen, die für die Anwendung bestimmter Politiken relevant sind.⁵⁹⁶ Die IPCC-Berichte bieten insofern eine gemeinsame Grundlage für wissenschaftsbasierte Entscheidungen, allerdings ohne konkrete Lösungswege vorzuschlagen oder politische Handlungsempfehlungen abzugeben.⁵⁹⁷

Im Gegensatz zu den Sachstandsberichten des IPCCs beabsichtigt die Staatengemeinschaft mit der globalen Bestandsaufnahme eine Inventur über die Pariser Vertragsumsetzung vorzunehmen, um die kollektiven Fortschritte zu bewerten und die Parteien darüber zu informieren, wie sie ihre Maßnahmen verbessern können.⁵⁹⁸ Die Bestandsaufnahme soll gerade aufzeigen, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um das Allmendeproblem gemeinsam zu lösen.⁵⁹⁹ Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme enthalten zwar auch relevante technische oder sachliche Informationen wie die IPCC-Berichte. Sie sollen aber vordergründig nicht politisch vorschreibende Betrachtungen des kollektiven Fortschrittes umfassen, die die Vertragsparteien nutzen können, um auf nationaler Ebene ihre Maßnahmen und ihre Unterstützung zu aktua-

⁵⁹⁵ S. vollständige graphische Darstellung u. Beschreibung des Verfahrens auf *Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle*, Der Weltklimarat IPCC, <de-ipcc.de/media/content/De-IPCC_Flyer_Der_Weltklimarat_IPCC_BITV.PDF> (Stand: 8.4.2021), oder online unter *Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle*, Erstellung von Berichten, <de-ipcc.de/226.php> (Stand: 29.6.2021).

⁵⁹⁶ Gem. Abs. 2 der Grundsätze für die Arbeit des IPCC.

⁵⁹⁷ S. a. *Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle*, Der Weltklimarat IPCC, <de-ipcc.de/media/content/De-IPCC_Flyer_Der_Weltklimarat_IPCC_BITV.PDF> (Stand: 8.4.2021).

⁵⁹⁸ *Friedrich* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change, 2017*, 319 (333).

⁵⁹⁹ Art. 14 Abs. 3 i. V. m. Beschluss 19/CMA.1, Abs. 3 lit. c, 14.

lisieren und diese zu verstärken. Zudem soll durch die Inventurergebnisse die internationale Zusammenarbeit im Bereich des Klimaschutzes verstärkt werden.⁶⁰⁰ Die Ergebnisse sollen außerdem die Herausforderungen und Chancen für eine Verstärkung der Maßnahmen und der Unterstützung zusammenfassen sowie konkrete Maßnahmen und bewährte Praktiken aufzeigen,⁶⁰¹ um letztlich die Anpassung und Verschärfung der nationalen Beiträge zu befördern.⁶⁰²

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die primäre Zielrichtung der Prozesse unterscheidet. Die IPCC-Berichte sollen wissenschaftsbasierte politische Entscheidungsprozesse befördern. Die Berichte fließen in die globale Bestandsaufnahme ein.⁶⁰³ Die weltweite Bestandsaufnahme soll wiederum Handlungsoptionen für die Staaten aufzeigen, die die gemeinsame Zielerreichung ermöglicht.

3.2.3 Unterstützungsmechanismus

Als gängige völkerrechtliche Praxis bedienen sich multilaterale Umweltabkommen quasigerichtlichen internen Kontrollverfahren und -mechanismen.⁶⁰⁴ Die Nichteinhaltungsverfahren unterscheiden sich je nach Vertragsinhalt, aber sie eint, dass sie zumeist außergerichtlich und nicht streitig angelegt sind und einen vermittelnden Charakter aufweisen. Für diese Verfahren und Mechanismen der Erfüllungssicherung werden sogenannte Compliance-Komitees⁶⁰⁵ gegründet. Diese vertragsintern eingesetzten Kontrollgremien setzen sich häufig aus Sachverständigen verschiedener Disziplinen zusam-

⁶⁰⁰ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 14.

⁶⁰¹ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 34 lit. a.

⁶⁰² Art. 14 Abs. 3 i. V. m. Art. 4 Abs. 9 PÜ.

⁶⁰³ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 37 lit. b.

⁶⁰⁴ Umfangreiche rechtsvergleichende Studie zu Non-Compliance-Verfahren u. Mechanismen bei multilateralen Umweltabkommen s. *Treves/Pineschi/Tanzi ua* (Hrsg.), *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, 2009.

⁶⁰⁵ Engl. Compliance Committees.

men, die die Durchführung und Einhaltung des Völkervertrages kooperativ befördern, anstatt sie mithilfe von Strafen und Sanktionen durchzusetzen.

Der folgende Abschnitt vergleicht den zweigliedrigen Nichteinhaltungsmechanismus des Kyoto-Protokolls (3.2.3.1) mit dem im Jahr 2015 etablierten Pariser Mechanismus zur Erleichterung der Durchführung und zur Förderung der Einhaltung der Bestimmungen des Übereinkommens gemäß Art. 15 PÜ,⁶⁰⁶ kurz Unterstützungsmechanismus (3.2.3.2).

3.2.3.1 Nichteinhaltungsverfahren nach dem Kyoto-Protokoll

Die Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls beschloss im Jahr 2005 gemäß Art. 18 S. 1 KP Verfahren und Mechanismen zur Feststellung und Behandlung von Fällen der Nichteinhaltung der Kyoto-Bestimmungen. Die Geschäftsordnung des Kyoto Compliance-Komitees⁶⁰⁷ konkretisiert diese Verfahrensregeln des Beschlusses 27/CMP.1.⁶⁰⁸

Die Besonderheit des Mechanismus unter dem Kyoto-Protokoll ist,⁶⁰⁹ dass er ein internes Überprüfungsorgan mit zwei Kammern mit jeweils zehn Personen vorsieht.⁶¹⁰ Das Organ wendet zwei unterschiedliche Verfahren je nach Bedeutung der verletzten Pflicht an:⁶¹¹ das Unterstützungsverfahren⁶¹² und das eigentliche Durchsetzungsverfahren⁶¹³. Für die Verfahren sind gemäß

⁶⁰⁶ Zur Verhandlungsgeschichte s. *Voigt*, RECIEL 25 (2016), 161.

⁶⁰⁷ Engl. „Rules of procedure of the Compliance Committee of the Kyoto Protocol“; in der informellen konsolidierten Fassung v. 3.2.2014, die die GO des Compliance-Komitees, wie sie im Anhang des Beschlusses 4/CMP.2 enthalten ist, mit den Änderungen, wie sie in den Anhängen der Beschlüsse 4/ CMP.4 u. 8/CMP.9 enthalten sind, kombiniert.

⁶⁰⁸ Der Annex enthält die engl. „Procedures and mechanisms relating to compliance under the KP“.

⁶⁰⁹ *Oberthür* in Gray/Tarasofsky/Carlarne (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, 2016, 121 (122); *Buck/Verheyen* in Koch (Hrsg.), *Umweltrecht*, 2014, 32 (Rn. 84).

⁶¹⁰ Beschluss 27/CMP.1, Annex-Kapitel II, Annex-Abs. 3.

⁶¹¹ S. insb. Beschluss 24/CP.7, Kapitel IX u. X.

⁶¹² Engl. procedure for the facilitative branch.

⁶¹³ Engl. procedure for the enforcement branch.

Art. 18 KP Rechtsfolgen vorgesehen, die in den Annex-Kapiteln XIV und XV des Beschlusses 27/CMP.1 aufgelistet sind.

Mit Stand von April 2021 wurde bisher kein einziges Unterstützungsverfahren durch die Kammer zur kooperativen Förderung der Vertragseinhaltung⁶¹⁴ durchgeführt.⁶¹⁵ Die Durchsetzungskammer⁶¹⁶ hat mit Stand von April 2021 zwölf Fragen zur individualstaatlichen Umsetzung⁶¹⁷ behandelt.⁶¹⁸ Die Kammer trug damit zur Effektivierung des Kyoto-Protokolls bei.⁶¹⁹ Diese Kammer hat recht starke rechtliche Befugnisse, die weitgehend automatisch mit wenig Ermessensspielraum angewandt werden müssen, wenn ein Fall der Nichteinhaltung vorliegt.⁶²⁰

Der Beschluss 27/CMP.1 enthält die in Art. 18 KP vorgesehene indikative Liste der Folgen für diejenigen Vertragsparteien, die sich nicht an die Regeln halten (können). Eine Folge der Nichteinhaltung, die einen Sanktionscharakter aufweist, ist zunächst der Teilnahmeausschluss am flexiblen Kohlenstoffmarkt-Mechanismus (engl. Joint Implementation gemäß Art. 6 KP, engl. Clean Development Mechanism gemäß Art. 12 KP sowie der internationale Emissionshandel gemäß Art. 17 KP).⁶²¹ Zudem muss bei Verstößen gegen die individuell zugewiesenen Emissionsminderungs- oder -vermeidungspflichten gemäß Art. 3 Abs. 1 KP, die säumige Vertragspartei in der nachfolgenden Verpflichtungsperiode die 1,3-fache Menge an THG reduzieren, die sie in der

⁶¹⁴ Engl. facilitative branch.

⁶¹⁵ Kritisch zur Sinnhaftigkeit des Zweikammersystems s. *Oberthür* in Gray/Tarasofsky/Carlarne (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, 2016, 121 (125, 127); a. A. in Bezug auf das PÜ *Voigt*, RECIEL 25 (2016), 161 (166-169).

⁶¹⁶ Engl. enforcement branch.

⁶¹⁷ Engl. question of implementation.

⁶¹⁸ S. Entscheidungen zur Vorabprüfung bei UNFCCC, Compliance under the Kyoto Protocol, <unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/compliance-under-the-kyoto-protocol> (Stand: 8.4.2021).

⁶¹⁹ Ausführlich dazu *Lefebvre/Oberthür*, AVR 50 (2012), 420; *Oberthür* in Gray/Tarasofsky/Carlarne (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, 2016, 121 (122-127).

⁶²⁰ *Oberthür* in Gray/Tarasofsky/Carlarne (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, 2016, 121 (123); *Saurer*, NuR 41 (2019), 145 (147).

⁶²¹ Beschluss 27/CMP.1, Annex-Kapitel XV, Annex-Abs. 4, 5 lit. c.

vorherigen Periode zu viel emittiert hat.⁶²² Bei der Festlegung der Folgen trägt die Durchsetzungskammer den Ursachen, der Art, dem Grad und der Häufigkeit der Nichteinhaltung Rechnung.⁶²³

Die starken Vollzugskompetenzen der Durchsetzungskammer und die politische Unabhängigkeit ihrer häufig juristisch ausgebildeten Mitglieder⁶²⁴ führen dazu, dass das Kyoto-Compliance Komitee im Gegensatz zu Erfüllungskontrollmechanismen anderer Umweltabkommen als „gerichtsähnlich“ zu charakterisieren ist.⁶²⁵

3.2.3.2 Unterstützungsverfahren nach dem Übereinkommen

Das fazilitative Unterstützungsverfahren zur Reaktion auf Erfüllungsdefizite unter der Pariser Verpflichtungsarchitektur unterscheidet sich grundlegend vom Compliance-Verfahren unter dem Kyoto-Protokoll, ähnelt aber stark modernen Einhaltungsmechanismen multilateraler Umweltabkommen.⁶²⁶

Art. 15 Abs. 1 PÜ⁶²⁷ normiert einen Mechanismus zur Erleichterung der Durchführung und zur Förderung der Einhaltung der Bestimmungen des Übereinkommens, kurz Unterstützungsmechanismus oder auch Art. 15-Mechanismus.⁶²⁸ Der Mechanismus besteht aus einem Sachverständigenausschuss,⁶²⁹ der gemäß Art. 15 Abs. 2 S. 1 PÜ⁶³⁰ einen vermittelnden Charakter aufweist und in einer transparenten, als nicht streitig angelegten und nicht auf Strafen ausgerichteten Weise handelt. Das Unterstützungskomitee ist

⁶²² Beschluss 27/CMP.1, Annex-Kapitel XV, Annex-Abs. 5 lit. a.

⁶²³ Art. 18 S. 1 letzter Hs. KP.

⁶²⁴ Die Mitglieder des Komitees sind gem. Beschluss 27/CMP.1, Annex-Kapitel II, Annex-Abs. 6 S. 1, in *persönlicher Eigenschaft* tätig (engl. individual capacity).

⁶²⁵ *Oberthür* in Gray/Tarasofsky/Carlarne (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, 2016, 121 (123); *Saurer*, NuR 41 (2019), 145 (147 m. w. N.).

⁶²⁶ *Oberthür/Northrop*, *Climate Law* 8 (2018), 39 (42).

⁶²⁷ S. Anhang.

⁶²⁸ Ausführlich zu Art. 15 PÜ s. *Dagnet/Northrop* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 338ff.

⁶²⁹ Engl. expert-based committee.

⁶³⁰ Bekräftigt in Beschluss 20/CMA.1, Abs. 2.

ausdrücklich weder als Durchsetzungs- noch als Streitschlichtungsorgan ausgelegt, respektiert die nationale Souveränität der Staaten und verhängt keine Vertragsstrafen oder Sanktionen.⁶³¹ Die Arbeit des Unterstützungskomitees ist durch die Bestimmungen des Pariser Übereinkommens, insbesondere der Ziele gemäß Art. 2 PÜ, geleitet.⁶³² Art. 15 Abs. 2 S. 2 PÜ akzentuiert ein Berücksichtigungsgebot des Ausschusses, besonders die jeweiligen nationalen Fähigkeiten und Gegebenheiten der Vertragsparteien zu beachten.⁶³³

Die einzelnen staatlichen Klimabeiträge werden entgegen der Praxis unter dem Kyoto-Protokoll⁶³⁴ nicht ausverhandelt. Die Einhaltung der NDCs ist nicht bindend und kann daher nicht dem Pariser Unterstützungsverfahren unterliegen. Demzufolge ist das Unterstützungskomitee in seiner Funktionsweise und seinem Prüfumfang beschränkt. Das Komitee ist daher kein klassisches Compliance-Komitee, das klassische Compliance- oder Nichteinhaltungsverfahren durchführen würde. Im Vergleich mit den Kyoto-Kammern ähnelt das Pariser Vertragsorgan stärker der in der Rechtspraxis unbedeutenden Kammer zur kooperativen Förderung der Vertragseinhaltung.⁶³⁵ Immerhin ist zu konstatieren, dass sich die Staatengemeinschaft überhaupt auf ein flexibles⁶³⁶ Unterstützungsverfahren einigen konnte,⁶³⁷ das nunmehr einheitlich für alle Vertragsparteien bei Implementations- und Einhaltungsfragen droht.

Der Beschluss 20/CMA.1 enthält im Annex die Regeln zur Operationalisierung des Art. 15-Mechanismus,⁶³⁸ die auf der CMA 3 im November 2021

⁶³¹ Bekräftigt in Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 4; weitere Leitprinzipien in Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 19.

⁶³² Art. 15 Abs. 1 PÜ i. V. m. Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 3; ausführlich *Oberthür/Northrop*, *Climate Law* 8 (2018), 39 (49f.).

⁶³³ Bekräftigt in Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 2 S. 2 u. Annex-Abs. 19 lit. c; ausführlich dazu *Oberthür/Northrop*, *Climate Law* 8 (2018), 39 (45–47).

⁶³⁴ Für Annex-B-Staaten des KP.

⁶³⁵ *Franzius*, *ZUR* 28 (2017), 515 (519).

⁶³⁶ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 26.

⁶³⁷ *Morgenstern/Dehnen*, *ZUR* 27 (2016), 131 (136).

⁶³⁸ Beschluss 20/CMA.1, Abs. 1.

durch eine Geschäftsordnung für das Unterstützungskomitee ergänzt werden.⁶³⁹ Die zwölf Mitglieder des Unterstützungskomitees⁶⁴⁰ arbeiten im Gegensatz zum Kyoto-Komitee als gemeinsamer Ausschuss zusammen⁶⁴¹ und in ihrer persönlichen Sachverständigeneigenschaft.⁶⁴²

Der Beschluss 20/CMA.1 beschreibt im Annex-Kapitel III das Verfahren, welches sich auf einzelne Vertragsparteien bezieht, genauer.⁶⁴³ Die folgenden Absätze beschränken sich zuerst einmal auf die Verfahrenseinleitung, bevor die von dem Komitee zu ergreifende Maßnahmen im Falle der Nichteinhaltung vorgestellt werden. Entgegen moderner, völkerrechtlicher Entwicklungen können lediglich Vertragsparteien bezüglich ihrer eigenen Umsetzung und/oder Einhaltung der Pariser Bestimmungen gegen sich selbst oder das Unterstützungskomitee Verfahren einleiten.

Die betroffene Vertragspartei reicht Fragen im Zusammenhang mit der eigenen Umsetzung oder Einhaltung der Bestimmungen des Pariser Übereinkommens mithilfe eines schriftlichen Antrags oder Eingabe⁶⁴⁴ ein (engl. self-referral).⁶⁴⁵ Das Komitee prüft daraufhin die parteilichen Fragen.⁶⁴⁶ Diese staatliche Verfahrenseinleitung gegen sich selbst ist in der Völkerrechtspraxis sehr unbedeutend⁶⁴⁷ und wird wohl auch unter dem Pariser Vertrag eine untergeordnete Rolle spielen.

Neben der Verfahrenseinleitung durch den betreffenden Staat ist die Einleitung durch das Unterstützungskomitee (engl. Committee referral)⁶⁴⁸ möglich. Diese administrative Verfahrenseinleitung wird bei multilateralen Um-

⁶³⁹ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 17.

⁶⁴⁰ Beschluss 1/CP.21, Abs. 102 u. Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 5.

⁶⁴¹ Befürwortet von *Oberthür/Northrop*, *Climate Law* 8 (2018), 39 (47–49).

⁶⁴² Engl. individual expert capacity.

⁶⁴³ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 19–31.

⁶⁴⁴ Engl. written submission.

⁶⁴⁵ *Oberthür/Northrop*, *Climate Law* 8 (2018), 39 (55).

⁶⁴⁶ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 20.

⁶⁴⁷ Z. B. kein Unterstützungs- oder Durchsetzungsverfahren unter dem KP; ein zwischen-
drin beendetes Verfahren gegen die Republik Albanien, ACCC/S/2016/3.

⁶⁴⁸ A. allgemein als engl. „administrative referral“ bezeichnet.

weltabkommen überwiegend praktiziert.⁶⁴⁹ Das Pariser Art.15-Komitee prüft amtswegig (mit Entschließungsermessen) die in Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 22, vorliegenden Sachverhalte, die im Folgenden chronologisch betrachtet werden.

Bei dem Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 22 lit. a, ist eine abschließende Liste von vier eng gefassten Sachverhalten aufgeführt, bei denen das Komitee von Amts wegen ein Verfahren einleiten wird (prädikative „will“-Bestimmung). Es veranlasst die Prüfung in Fällen, in denen eine Vertragspartei unterlassen hat:

- einen national festgelegten Beitrag gemäß Art. 4 PÜ zu übermitteln oder aufrechtzuerhalten, der auf dem neuesten Stand der Übermittlung im öffentlichen Register gemäß Art. 4 Abs. 12 PÜ beruht (sublit. i);
- einen verpflichtenden Bericht oder eine Übermittlung von Informationen gemäß Art. 13 Abs. 7 und 9 PÜ oder Art. 9 Abs. 7 PÜ vorzulegen (sublit. ii);
- an der multilateralen vermittelnden Erörterung der Fortschritte auf der Grundlage von Informationen des Sekretariats teilzunehmen (sublit. iii); und
- eine verpflichtende Übermittlung von Informationen gemäß Art. 9 Abs. 5 PÜ vorzulegen (sublit. iv).

Das Komitee prüft lediglich, ob die Vertragsparteien ihren Berichts- und Informationspflichten nicht nachgekommen sind. Der Beschluss weist ausdrücklich darauf hin, dass das Komitee nicht die Inhalte der obigen Beiträge, Übermittlungen, Informationen und Berichte⁶⁵⁰ prüft.⁶⁵¹

⁶⁴⁹ Oberthür/Northrop, *Climate Law* 8 (2018), 39 (56f.).

⁶⁵⁰ Gem. Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 22 lit. a sublit. i-iv.

⁶⁵¹ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 23.

Dem Komitee obliegt zusätzlich in den im Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 22 lit. b, aufgeführten Sachverhalt ein Entschließungsermessen (erlaubende „may“-Bestimmung). Das Komitee beteiligt sich an einer unterstützenden Prüfung von Fragen in Fällen erheblicher und anhaltender Unstimmigkeiten der von einer Vertragspartei gemäß Art. 13 Abs. 7 und 9 PÜ übermittelten Informationen i. V. m. den in Art. 13 Abs. 13 PÜ genannten Modalitäten, Verfahren und Leitlinien.⁶⁵² Das Komitee prüft in anderen Worten die Informationen der Treibhausgas- und Transparenzberichte⁶⁵³ auf signifikante und anhaltende Inkonsistenzen. Diese Prüfung stützt sich auf die Empfehlungen in den Abschlussberichten der technischen Sachverständigenüberprüfung, die gemäß Art. 13 Abs. 11 und 12 PÜ erstellt wurden, zusammen mit den schriftlichen Bemerkungen der Vertragspartei während der technischen Prüfung.⁶⁵⁴ Bei der Prüfung dieser Fragen berücksichtigt das Komitee Art. 13 Abs. 14 und 15 PÜ sowie die Flexibilität, die nach den Transparenzregeln für diejenigen Entwicklungsländer vorgesehen ist, die sie im Lichte ihrer Fähigkeiten benötigen.⁶⁵⁵

Die Konsistenzprüfung der Informationen der THG- und Transparenzberichte ist zu begrüßen. Vermutlich wird dieses Verfahren keinerlei oder wenig praktische Bedeutung erlangen, da ein Verfahren nur mit der Zustimmung der betreffenden Partei erfolgt.⁶⁵⁶

Nach der Durchführung des Unterstützungsverfahrens ergreift das Pariser Komitee gemäß Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 30, angemessene Maßnahmen, die zur Erleichterung der Umsetzung und zur Förderung der Einhaltung der Vorschriften dienen (zwingende „shall“-Bestimmung“). Das Pariser Komitee kann bei beiden der oben beschriebenen Verfahrensarten vier

⁶⁵² Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 22 lit. b S. 1.

⁶⁵³ Gem. des PÜ u. der Transparenzregeln.

⁶⁵⁴ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 22 lit. b S. 2.

⁶⁵⁵ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 22 lit. b S. 3.

⁶⁵⁶ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 22 lit. b S. 1.

der fünf aufgelisteten Maßnahmen anwenden,⁶⁵⁷ die einen weichen Charakter aufweisen:

- in einen Dialog mit der betreffenden Partei eintreten (lit. a),
- Unterstützung für die betreffende Partei anbieten, sich an Erfüllungshilfemechanismen zu beteiligen (lit. b), und
- bezüglich lit. b Empfehlungen aussprechen (lit. c), sowie
- eine Empfehlung (und Unterstützung) zur Entwicklung eines Aktionsplans aussprechen (lit. d).

Für das Verfahren zur Überprüfung der Berichts- und Informationspflichten kann das Komitee ergänzend zu diesen Maßnahmen die fünfte und etwas strengere Maßnahme (ohne Sanktions- oder Strafcharakter) ergreifen, nämlich eine Tatsachenfeststellung herausgeben⁶⁵⁸ (lit. e). Die erlaubende Wortwahl „may include“ in Beschluss 20/CMA.1, Abs. 30 S. 2, könnte darauf hindeuten, dass es sich bei der Aufzählung der Maßnahmen nicht um eine abschließende Liste handelt, sondern dem Komitee ein Ermessen zusteht, diese exemplarische Liste mit in der Rechtspraxis ergriffenen Maßnahmen zu ergänzen. Dem Unterstützungskomitee würde über einem reinen Auswahlermessen hinaus angemessene Maßnahmen entwickeln können, die den kodifizierten Prinzipien und Grundsätzen entsprechen. Eine für die Vertragsstaaten tragbarere Lesart ist jedoch, dass die CMA zukünftig den Maßnahmenkatalog durch Beschluss ergänzen kann. Die dem Komitee zur Verfügung stehenden Maßnahmen werden letztlich darüber entscheiden, ob es seinen Zweck erfüllen kann oder nicht.⁶⁵⁹

In Anbetracht der detaillierten Verfahrensregeln ist klar, dass dem Unterstützungskomitee keine Kompetenzen zur zwangsbewehrten Durchsetzung der

⁶⁵⁷ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 30 S. 2.

⁶⁵⁸ Engl. *issue findings of fact*.

⁶⁵⁹ *Oberthür/Northrop*, *Climate Law* 8 (2018), 39 (60).

vertraglichen, insbesondere prozeduralen, Bestimmungen zugeteilt wurden.⁶⁶⁰ Das Komitee kann keine Strafen, Geldbußen, Gebühren, Sanktionen oder Durchsetzungsmaßnahmen jeglicher Art auferlegen.⁶⁶¹ Die vorgesehenen Folgen bleiben weit hinter dem Maßnahmenkatalog zurück, die der Kyoto-Durchsetzungskammer zur Einhaltung der quantifizierten THG-Emissionsbegrenzungs- und -minderungsziele zur Verfügung stand. In Anbetracht dessen und den rechtspraktischen Erfahrungen mit der mehr oder weniger inaktiven Kyoto-Unterstützungskammer bleibt abzuwarten, wie das Pariser Unterstützungskomitee zur Einhaltung der Verfahrenspflichten beitragen kann.⁶⁶²

Immerhin erlauben die Verfahrensregeln⁶⁶³ dem Unterstützungskomitee (erlaubende „may“-Bestimmung), Fragen systemischer Art im Zusammenhang mit der Durchführung und Einhaltung der Pariser Bestimmungen zu ermitteln, mit denen eine Reihe von Vertragsparteien konfrontiert sind. Das Komitee kann solche Fragen, und soweit angebracht auch Empfehlungen, dem CMA zur Betrachtung vorlegen.⁶⁶⁴ Andersherum kann die CMA das Komitee mit der Befassung systemischer Fragen beauftragen.⁶⁶⁵ Die Fragen behandeln ausdrücklich nicht die individualstaatliche Umsetzung und Durchsetzung,⁶⁶⁶ und damit nicht den Einzelfall, sondern begutachten systemische Herausforderungen, denen sich mehrere Parteien konfrontiert sehen. Problematisch ist, dass hier das entscheidungsbefugte Organ die hochpolitische CMA ist, die die Fragen und Empfehlungen des unabhängigen Sachverständigenkomitees nicht aufgreifen muss.

⁶⁶⁰ *Saurer*, NuR 41 (2019), 145 (150f.).

⁶⁶¹ *Zihua/Voigt/Werksman*, *Climate Law* 9 (2019), 65 (99).

⁶⁶² So a. *Bodde/Donat/Duwe*, CCLR 10 (2016), 5 (14); a. A. *Zihua/Voigt/Werksman*, *Climate Law* 9 (2019), 65 (99).

⁶⁶³ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 32-34.

⁶⁶⁴ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 32.

⁶⁶⁵ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 33.

⁶⁶⁶ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 34.

Insgesamt wird dem Unterstützungsmechanismus aufgrund der eingeschränkten Befugnisse des Unterstützungskomitees und der weichen zu verhängenden Unterstützungsmaßnahmen eine eher unbedeutende Rolle für die Um- und Durchsetzung der Pariser (Verfahrens-)pflichten spielen.⁶⁶⁷

3.3 Verknüpfung der Elemente der Erfüllungskontrolle und -hilfe

Nach der überblickshaften Darstellung der einzelnen Elemente der Erfüllungssicherung,⁶⁶⁸ beschreibt der folgende Abschnitt die Verschränkung der komplementären Bausteine des formellen Überwachungs- und Einhaltungssystems. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die weltweite Bestandsaufnahme als globale THG-Buchhaltung, bei der Informationen der einzelnen Mechanismen und Instrumente zusammenfließen.⁶⁶⁹

Die freiwilligen Selbstverpflichtungen der Staaten bilden das Zentralstück des Pariser Übereinkommens.⁶⁷⁰ Die Parteien übermitteln (oder aktualisieren) ihre NDCs bis zum Jahr 2020 bzw. 2021,⁶⁷¹ mit deren Hilfe die Vertragsziele erreicht werden sollen. Die weltweite Bestandsaufnahme prüft summarisch die Effektivität dieser kollektiven Beiträge.⁶⁷² Auf der anderen Seite sind gemäß Art. 4 Abs. 9 letzter Hs. PÜ die Vertragsparteien für ihre nationalen Klimapläne zukünftig von der weltweiten Bestandsaufnahme unterrichtet. Die Staaten sind somit angehalten, ihre Beiträge anhand der Ergebnisse der globalen Effektivitätsprüfung nachzujustieren.

Der erweiterte Transparenzrahmen als technische Umsetzungsüberprüfung sieht sowohl Berichtspflichten für die Staaten über ihre eigenen Bemühungen

⁶⁶⁷ A. A. Zihua/Voigt/Werksman, *Climate Law* 9 (2019), 65.

⁶⁶⁸ Elemente der Erfüllungshilfe in den Artt. 9-12 PÜ, s. dazu Unterkapitel 3.1, sowie Elemente der Erfüllungskontrolle in den Artt. 13-15 PÜ, s. dazu Unterkapitel 3.2.

⁶⁶⁹ S. Unterkapitel 3.2.2.1.

⁶⁷⁰ S. Unterkapitel 2.1, 2.2.2 u. 2.3.

⁶⁷¹ Beschluss 1/CP.21, Abs. 23f.; zum Fortschritt des 2020 bzw. 2021 Einreichungsprozesses s. Unterkapitel 2.3.

⁶⁷² *Franzius*, ZUR 28 (2017), 515 (519).

vor, als auch Sachverständigenprüfungen oder Fremdprüfungen durch Dritte⁶⁷³ der nationalen Berichte.⁶⁷⁴ Der Rahmen wird eine immer bedeutendere Rolle spielen, da er die erforderlichen Informationen liefert, ob und wie Vertragsparteien ihre Maßnahmen zur Minderung, Anpassung und Unterstützung erfüllen.⁶⁷⁵ Die auf der Grundlage von Art. 13 Abs. 5 letzter Hs. und Abs. 6 letzter Hs. PÜ⁶⁷⁶ übermittelten Informationen fließen in die globale Bestandsaufnahme ein. Der Transparenzrahmen informiert demnach mit seinen Informationen zu nationalen Klimaschutz-, Klimaanpassungs- und Unterstützungsmaßnahmen die Bestandsaufnahme. Die Einbeziehung von Informationen des Transparenzrahmens als Informationsquelle der Bestandsaufnahme ist besonders bedeutsam, da die Transparenzinformationen aufzeigen, ob die bisherigen Leistungen der Staaten zur Eindämmung der Klimaveränderung ausreichen.⁶⁷⁷ Allerdings müssen die Staaten ihre ersten umfassenden Transparenzberichte (sowie die Treibhausgasberichte als integrierte oder eigenständige Berichte) erst bis zum 31. Dezember 2024 einreichen.⁶⁷⁸ Das heißt, dass die Berichte für die erste Runde der Bestandsaufnahme in 2023 nicht genutzt werden könnten.⁶⁷⁹

Auch die Arbeit unter dem Unterstützungsmechanismus, einschließlich der Unterstützungsverfahren und die Untersuchungen zu systemischen Fragen, fließen in die Bestandsaufnahme ein.⁶⁸⁰ Die jährlichen Berichte des Unterstützungskomitees,⁶⁸¹ das ein konstituiertes Gremium unter dem Pariser Vertrag darstellt, sind als Informationsquelle für die Bestandsaufnahme gemäß Beschluss 19/CMA.1, Abs. 36 lit. d, zu werten.

⁶⁷³ Engl. third party review.

⁶⁷⁴ S. Unterkapitel 3.2.1.

⁶⁷⁵ *Briner/Moarif*, Climate Change Expert Group Paper No. 2016 (2), S. 8.

⁶⁷⁶ Bekräftigt in Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 1f.

⁶⁷⁷ *Bodansky/Brunnée ua*, International Climate Change Law, 2017, S. 245.

⁶⁷⁸ Beschluss 18/CMA.1, Abs. 3.

⁶⁷⁹ *Schwarz/Bals ua*, Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen beschlossen, 2019, S. 17.

⁶⁸⁰ S. Unterkapitel 3.2.3.2.

⁶⁸¹ Beschluss 20/CMA.1, Abs. 36.

Der Unterstützungsmechanismus und der Transparenzrahmen sind insofern miteinander verknüpft, als dass bei der staatlichen Verletzung von Informations- und Berichtspflichten unter dem Transparenzrahmen eine (automatische) administrative Verfahrenseinleitung eines Unterstützungsverfahrens erfolgt.⁶⁸² Das Unterstützungsverfahren ist ebenfalls mit den Erfüllungshilfemechanismen verknüpft. Die vom Unterstützungskomitee zu ergreifenden Maßnahmen, die die Einhaltung der Pflichten erleichtern sollen, weisen einen stark unterstützenden Charakter auf: ein Dialog, ein Angebot der Unterstützung, sich an Erfüllungshilfemechanismen zu beteiligen und diesbezüglich Empfehlungen auszusprechen sowie eine Empfehlung (und Unterstützung) zur Entwicklung eines Aktionsplans.⁶⁸³ Im Grunde sind Maßnahmen für den Einzelfall vorgesehen, die im Zusammenhang mit dem Kapazitätsaufbau sowie dem Finanz- und Technologietransfer stehen.⁶⁸⁴

Insgesamt flankieren die Mechanismen der Erfüllungshilfe die Erfüllungskontrollverfahren. Abschließend steht das Verhältnis zwischen der globalen Bestandsaufnahme und den Elementen der Erfüllungshilfe im Blickpunkt.

Gemäß Art. 9 Abs. 6 PÜ fließen Informationen bezüglich der Bemühungen der Klimafinanzierung der Industriestaaten in die weltweite Bestandsaufnahme ein. Wie der „Copenhagen Accord“ aus dem Jahr 2009 strebt auch Art. 9 Abs. 4 PÜ ein Gleichgewicht für den Finanztransfer zwischen Anpassung und THG-Minderung an. Diese Verteilungsfrage prüft die Staatengemeinschaft im Rahmen der regelmäßigen Bestandsaufnahmen.

Zugleich berücksichtigt gemäß Art. 10 Abs. 6 S. 2 PÜ die weltweite Bestandsaufnahme die verfügbaren Informationen bezüglich der Bemühungen im Bereich der Technologieentwicklung und -weitergabe zugunsten von Entwicklungsländern. Auch bei diesem Erfüllungshilfeelement soll ein Gleichge-

⁶⁸² *Oberthür/Northrop*, *Climate Law* 8 (2018), 39 (68).

⁶⁸³ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 30 S. 2.

⁶⁸⁴ *Oberthür/Northrop*, *Climate Law* 8 (2018), 39 (68).

wicht zwischen Unterstützung bei der Minderung und der Anpassung hergestellt werden.⁶⁸⁵ Der Pariser Begleitbeschluss sieht für den Technologiemechanismus⁶⁸⁶ eine „regelmäßige Bewertung der Effektivität und Angemessenheit“⁶⁸⁷ der Unterstützung vor.⁶⁸⁸ Die Ergebnisse der Bewertung fließen als Informationsbeitrag in die globale Bestandsaufnahme ein.⁶⁸⁹ Die erste „regelmäßige Bewertung“⁶⁹⁰ soll auf der vierten Vertragsstaatenkonferenz (November 2021) beginnen und mit der CMA 5 im November 2022 abgeschlossen sein.⁶⁹¹ Daher könnten die Ergebnisse die erste globale Bestandsaufnahme im Jahr 2023 informieren.

Die Staatengemeinschaft hat sowohl in den Pariser Artikeln zur Klimafinanzierung als auch zur Technologieentwicklung und dessen Transfer klar die Verknüpfung zur globalen Bestandsaufnahme geregelt. Eine solche Verweisung lässt Art. 11 PÜ zum Kapazitätsaufbau vermissen. Jedoch ist auch das Pariser Komitee zum Kapazitätsaufbau (PCCB) als konstituiertes Gremium unter dem Übereinkommen angehalten, jährlich einen technischen Fortschrittsbericht⁶⁹² einzureichen.⁶⁹³ Der Bericht kann ebenfalls als Informationsquelle gemäß Beschluss 19/CMA.1, Abs. 36 lit. d, in die Bestandsaufnahme einfließen.

Zuletzt ist festzustellen, dass Informationen rund um die Klimabildung für eine nachhaltige Entwicklung ebenfalls in die weltweite Bestandsaufnahme eingehen können. Beschluss 17/CMA.1, Abs. 9, regelt unspezifisch, dass die CMA und Interessengruppen gegebenenfalls Maßnahmen zur Verbesserung

⁶⁸⁵ Art. 10 Abs. 6 S. 1 PÜ.

⁶⁸⁶ Der UNFCCC-Technologiemechanismus dient gem. Art. 10 Abs. 3 PÜ dem PÜ, ergänzt durch den Technologierahmen gem. Art. 10 Abs. 4 PÜ.

⁶⁸⁷ Engl. *periodic assessment of the effectiveness and adequacy*.

⁶⁸⁸ Beschluss 1/CP.21, Abs. 69f.

⁶⁸⁹ Beschluss 16/CMA.1, Abs. 4 i. V. m. Abs. 1.

⁶⁹⁰ Engl. *first periodic assessment*.

⁶⁹¹ Beschluss 16/CMA.1, Abs. 3.

⁶⁹² Engl. *technical progress report*.

⁶⁹³ Beschluss 1/CP.21, Abs. 80.

der Bildung, Ausbildung, des öffentlichen Bewusstseins, der Öffentlichkeitsbeteiligung, des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen und der regionalen und internationalen Zusammenarbeit im Rahmen der globalen Bestandsaufnahme berücksichtigen können.⁶⁹⁴

Abschließend ist zu konstatieren, dass Informationen des erweiterten Transparenzrahmens, des Unterstützungsmechanismus sowie der Klimafinanzierung, der Technologieentwicklung und des -transfers, des Kapazitätsaufbaus und zuletzt der Klimabildung, die sogenannten ACE-Aktivitäten, in die globale Bestandsaufnahme einfließen.⁶⁹⁵

3.4 Friedliche Streitbeilegung

Im Völkerrecht fehlt eine obligatorische Gerichtsbarkeit, das heißt, alle streitenden Staaten müssen sich einem Gericht und seiner Gerichtsbarkeit freiwillig unterwerfen.⁶⁹⁶ Aus Art. 2 Nr. 3 und Art. 33 Abs. 1 der Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta) ergibt sich grundsätzlich die völkerrechtliche Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung. Im intergouvernementalen Feld ist die Bereinigung von Konflikten auf diplomatischer Ebene zentral, jedoch lassen sich auch durch gerichtliche Mittel, wie die Anrufung eines internationalen Gerichts oder einer Streitschlichtungsstelle⁶⁹⁷, Streitigkeiten beilegen.

Das formelle Streitbeilegungsverfahren ist im UNFCCC-Kontext in Art. 24 PÜ i. V. m. Art. 14 UNFCCC⁶⁹⁸ normiert. Art. 24 PÜ verweist auf die Bestimmungen des Art. 14 UNFCCC, die sinngemäß auf das Übereinkommen An-

⁶⁹⁴ Beschluss 17/CMA.1, Abs. 9.

⁶⁹⁵ Ebenfalls Informationen über Verluste u. Schäden u. damit verbundene Maßnahmen.

⁶⁹⁶ Ausführlich zur fehlenden obligatorischen Gerichtsbarkeit u. Mitteln der friedlichen Streitbeilegung s. *Arnauld*, Völkerrecht, 2019, § 6 Rn. 441ff.; *Buck/Verheyen* in Koch/Hofmann ua (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 2018, § 1 Rn. 97-102; *Verheyen/Zengerling* in Gray/Tarasofsky/Carlame (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Climate Change Law, 2016, 418ff.; *Voigt* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change, 2017, 352 (369).

⁶⁹⁷ Engl. arbitration office.

⁶⁹⁸ Wortidentisch mit der Bestimmung in Art. 19 KP.

wendung finden. Art. 14 Abs. 1 UNFCCC benennt friedliche und diplomatische Mittel wie beispielsweise Verhandlungen zur Streitbeilegung. Der zweite Absatz sieht gerichtliche Mittel zur Streitbeilegung vor, nämlich die Anrufung des Internationalen Gerichtshofs oder eines Schiedsgerichts.⁶⁹⁹ Außerdem ist für den Fall, dass ein Streit nicht rechtzeitig beigelegt werden konnte, ein Vergleichsverfahren vorgesehen.⁷⁰⁰ Ausschließlich betroffene Staaten können Verfahren einleiten.

Friedliche Streitbeilegungsverfahren könnten der Rechtsdurchsetzung dienen, sind im Rahmen der UNFCCC bisher jedoch von keinerlei rechtspraktischer Bedeutung.⁷⁰¹ Ob zukünftig Streitschlichtungsverfahren im Rahmen des Pariser Übereinkommens stattfinden, kann nur spekuliert werden.

3.5 Haftung für klimawandelbedingte Verluste und Schäden

Das Haftungsrecht und das Recht der Staatenverantwortung könnten im Kontext des menschengemachten Klimawandels als Anknüpfungspunkte für die Durchsetzung internationaler Klimaschutznormen dienen.⁷⁰²

Das Völkergewohnheitsrecht erkennt grundsätzlich an, dass erhebliche grenzüberschreitende Umweltschäden vom Verursacher auszugleichen sind (ausgehend vom Trail Smelter-Schiedsgerichtsspruch).⁷⁰³ Jedoch stellen klimawandelbedingte Summationsschäden die Geschädigten vor besondere argumentative Herausforderungen bei der Beweisführung gegen anteilige (Haupt-)Verursacher des Klimawandels. Das ist eine von vielen schwierigen

⁶⁹⁹ Art. 14 Abs. 2 lit. a u. b UNFCCC.

⁷⁰⁰ Art. 14 Abs. 5-7. UNFCCC.

⁷⁰¹ *Verheyen/Zengerling* in Gray/Tarasofsky/Carlarne (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, 2016, 418f.; genauso wenig das mehrseitige Beratungsverfahren gem. Art. 13 UNFCCC.

⁷⁰² *Schlacke*, *Umweltrecht*, 2019, § 8 Rn. 12; *Buck/Verheyen* in Koch/Hofmann ua (Hrsg.), *Handbuch Umweltrecht*, 2018, § 1 Rn. 94.

⁷⁰³ S. zum Schiedsgerichtsspruch Unterkapitel 2.4.3 u. Fn. 377f.

Rechtsfragen,⁷⁰⁴ warum im Völkerrecht ein „Klimawandelfolgenrecht“⁷⁰⁵ bislang weitgehend fehlt. Dieses bei den (Haupt-)Emittenten unliebsame Folgenrecht könnte indes die weitgehend ungeklärten Verantwortungs-, Kausalitäts- und Zurechnungsfragen⁷⁰⁶ beantworten.⁷⁰⁷

Das Pariser Übereinkommen sollte die Fragen nach der staatlichen Verantwortung, der Haftung und dem Verursacherprinzip eigentlich vertraglich beantworten. Dazu verfasste die Staatengemeinschaft unter anderem Art. 8 PÜ zu klimabedingten Verlusten und Schäden,⁷⁰⁸ der durch Beschluss 1/CP.21, Abs. 51, ergänzt wird. Danach beinhaltet oder begründet der Pariser Rechtsrahmen derzeit keine Haftungs- oder Schadensersatzansprüche. Die gemeinschaftliche und ausreichende Finanzierung von klimabedingten Verlusten und Schäden ist auch nach den Kattowitzer Beschlüssen im Jahr 2018 noch weitestgehend offen. Während des chilenischen COP 25 in Madrid hat die Staatengemeinschaft das „Santiago Netzwerk zur Vermeidung, Minimierung und Behebung von Schäden und Verluste“ als Teil des 2013 eingerichteten „Warschauer Internationalen Mechanismus für Verluste und Schäden aufgrund des Klimawandels (WIM)“⁷⁰⁹ ins Leben gerufen.⁷¹⁰ Die Operationali-

⁷⁰⁴ U. a. bei Gärditz, ZUR 29 (2018), 663ff.

⁷⁰⁵ Gärditz, ZUR 29 (2018), 663 (666).

⁷⁰⁶ A. im Rahmen von Klimaklagen diskutiert s. *Pfrommer ua*, Climate Change 152 (2019), 67ff.

⁷⁰⁷ S. dazu die Entwurfs-Art. der Völkerrechtskommission (ILC) der Vereinten Nationen engl. „Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities“ u. die engl. „Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts“ oder die Artikel-Entwürfe der Vereinigung für Internationales Recht (ILA) engl. „Legal Principles Related to Climate Change“; dazu *Frank/Schwarte*, Climate Law 4 (2014), 201ff.; *Frank/Schwarte*, ZUR 25 (2014), 643ff.

⁷⁰⁸ Ausführlich *Siegele* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change, 2017, 224ff., *Frank*, ZUR 27 (2016), 352ff.; *Voigt* in Gray/Tarasofsky/Carlarne (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Climate Change Law, 2016, 465ff. oder kurz dazu *Bodle/Donat/Duwe*, CCLR 10 (2016), 5 (10).

⁷⁰⁹ Auf dem COP 19 (s. zuerst Beschluss 3/CP.18 u. weiter ausgeführt in Beschluss 2/CP.19). Der WIM ist seit COP 24 in den Pariser Transparenzrahmen u. in die Globale Bestandsaufnahme integriert.

⁷¹⁰ Beschluss 2/CMA.2, Abs. 43.

sierung des Netzwerkes und bedeutende Governance-Fragen, wie die Verknüpfung zum Ständigen Finanzausschuss und dem Grünen Klimafonds sind auf den COP 26 im Jahr 2021 verschoben.

Mit den verabschiedeten Beschlüssen ist die Staatengemeinschaft jedoch noch weit davon entfernt, einen völkervertraglichen Rahmen zu begründen, der eine völkerrechtliche Klimaverantwortung im Gegensatz zur bestehenden geordneten Unverantwortung für klimawandelbedingte Verluste und Schäden zuweist.⁷¹¹ Diese (finanzielle) Verantwortung für klimawandelbedingte Auswirkungen steht im Zentrum hochkontroverser politischer und rechtlicher Diskussionen, deren Erörterung den Rahmen dieser Dissertation sprengen würden. An dieser Stelle ist auf die juristische Literatur zu verweisen,⁷¹² die überzeugend argumentiert, dass sich mögliche Präventions- und eventuell darüber hinausgehende Haftungs- und Schadenersatzverpflichtungen der Staaten für klimawandelbedingte Verluste und Schäden durchaus aus dem Völker(gewohnheits-)recht herleiten lassen. Ein gewichtiges Argument für die Etablierung eines internationalen Haftungsregimes ist, dass das Recht nicht als Herrschaftsinstrument des derzeitigen Status Quos dienen dürfe, der die Haupt-, Mit- und Kleinstverursacher vor den Kosten der Folgeschäden schützt. Einzelne (private) Emittenten nutzen eine gemeinschaftliche Ressource als kostenlosen Deponieraum, während die ökologischen und sozialen Kosten die gesamte Gesellschaft und die nachkommenden Generationen tragen müssen. Das bedeutet, dass das Verursacherprinzip⁷¹³ bei den Klimawandel verursachenden anthropogenen THG-Emissionen derzeit nicht durchgesetzt wird.

⁷¹¹ Pekkarinen/Toussaint/van Asselt, CCLR 13 (2019), 31ff.

⁷¹² Ausführlich dazu Faure/Peeters in Faure/Peeters (Hrsg.), Oxford Research Encyclopedia of Climate Science, 2019, 1; Wewerinke-Singh/Salili, Climate Policy 2019, 1ff.; Mace/Verheyen, RECIEL 25 (2016), 197ff.; Frank, NVwZ - Extra 2014, 1ff.; WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, 55f.; Verheyen, Climate Change Damage and International Law, 2005.

⁷¹³ Ausgabe 1 (3.2020) Climate Law widmet sich als Sonderheft ausschließlich dem Verursacherprinzip im Klimaschutzrecht.

Aufgrund des weitestgehenden Fehlens eines harmonisierten (inter-)nationalen Klimawandelfolgenrechts⁷¹⁴ kann es bisher schwer als Anknüpfungspunkt für die Durchsetzung internationaler Klimaschutznormen dienen. Aus diesem Grund geht die Arbeit nicht weiter auf die Klimahaftung ein,⁷¹⁵ wenn gleich sehr dynamische Rechtsentwicklungen in diesem Feld in den kommenden Jahren zu erwarten sind.

3.6 Zarte institutionalisierte Erfüllungssicherung

Ein gewichtiges Defizit des Pariser Übereinkommens besteht darin, dass keine substanziellen und quantifizierbaren Emissionsbegrenzungs- und -minderungsziele auf völkerrechtlicher Ebene vereinbart sind. Hinzu tritt, dass die völkerrechtlich unverbindlichen und selbstverpflichtenden Klimabeiträge der Vertragsparteien, die das Herzstück des Vertrages bilden, die sehr ehrgeizigen, aber unpräzisen Pariser Ziele erreichen sollen.⁷¹⁶

Zumindest bietet das Übereinkommen einen von allen Staaten politisch akzeptierten und rechtlichen Ordnungsrahmen mit konkreten Verfahrensanforderungen, der den Parteien eine gewisse Rechtssicherheit garantiert. Das Übereinkommen gilt unbefristet und ist nun die Handlungsbasis, fortwährend und flexibel in einem politischen Aushandlungsprozess, die zum Teil vagen und unbestimmten Regelungen der Klimarahmenkonvention und des Übereinkommens durch einzelne Beschlussregelungen zu ergänzen.⁷¹⁷

Im Hinblick auf die Erfüllung der Vertragsziele ist zu hoffen, dass in diesem dynamischen politischen Aushandlungsprozess die erhoffte Ambitionssteigerung erfolgt. Vor allem die emissionsstarken 19 G20-Staaten und die Europäische Union müssen schnell verbindliche absolute quantifizierte Emissionsbegrenzungs- sowie -reduktionsziele und deren angemessene Maßnah-

⁷¹⁴ S. a. *Saurer*, ZUR 29 (2018), 679 (685f.); *Buck/Verheyen* in Koch/Hofmann ua (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 2018, § 1 Rn. 96.

⁷¹⁵ Zur Rspr. bei sog. Klimaklagen s. Unterkapitel 4.7.4.4.

⁷¹⁶ S. dazu Unterkapitel 2.2 u. 2.3.

⁷¹⁷ So argumentiert a. *Böhringer*, ZaöRV 76 (2016), 753 (781ff.).

men in ihren Beiträgen verankern, die schnell zu erheblichen Emissionssenkungen führen. Zusätzlich besteht wiederkehrend die Notwendigkeit, die unterschiedlich ambitionierten Beiträge zu überarbeiten, anzugleichen und ständig zu erhöhen. Mit Blick auf diesen regelmäßigen Überarbeitungsprozess ist festzustellen, dass die erste Steigerungsrunde im Jahr 2020 bzw. 2021 bereits gravierende Defizite aufweist.⁷¹⁸

Zu den allgemeinen Vollzugsproblemen im Umwelt(völker-)recht werfen die Regelungsbesonderheiten des Pariser Übereinkommens erhebliche Fragen hinsichtlich der internationalen Überwachung der Einhaltung der freiwilligen nationalen Klimabeiträge auf. Damit die Staaten die Pariser Vertragspflichten tatsächlich einhalten, etablierte die Staatengemeinschaft vertragsinterne Erfüllungshilfe- und -kontrollmechanismen mithilfe der Kattowitzer Durchführungsbeschlüsse. Das Pariser System zur Erfüllungssicherung setzt auf transparente Berichterstattung sowie auf weiche Instrumente und Mechanismen der Unterstützung und Überprüfung. Die Staatengemeinschaft hat ein sich ergänzendes System der kooperativen Erfüllungshilfe und -kontrolle im UNFCCC-Prozess integriert, das Staaten bei der Erfüllung ihrer vertraglich übernommenen Pflichten unterstützt. Das einheitliche Monitoring, die globale Bestandsaufnahme und die mit dem Art. 15-Mechanismus verknüpfte Erfüllungshilfe, besitzen in ihrer Komplementarität das Potenzial, dem Pariser Übereinkommen zu einer effektiveren Umsetzung zu verhelfen. Der Pariser Erfüllungsrahmen konzentriert sich dabei auf einen vermittelnden Dialog und kooperative Prozesse⁷¹⁹ und nicht auf sanktionierende Einhaltungsmechanismen.⁷²⁰

⁷¹⁸ S. Unterkapitel 2.3.

⁷¹⁹ Z. B. die „NDC Partnership“-Initiative, die Staaten u. internationalen Institutionen offensteht, die sich im Rahmen des PÜ u. der SDGs bis 2030 zu einer ehrgeizigen Umsetzung der NDCs verpflichtet haben, ausgerichtet von der Umwelt-NGO World Resources Institute u. dem Klimasekretariat, s. *NDC Partnership, Members and Membership*, <ndcpartnership.org/members> (Stand: 17.2.2020).

⁷²⁰ *Briner/Moarif*, Climate Change Expert Group Paper No. 2016 (2), S. 8; *Böhringer*, ZaöRV 2016, 753 (784).

Die Sinnhaftigkeit und Effektivität der vertraglich vorgegebenen schwachen Erfüllungsstruktur gepaart mit freiwilligen NDCs, die zum Erreichen der verbindlichen Klimaziele verhelfen soll, lässt jedoch gleichzeitig erhebliche Zweifel zu.⁷²¹ Im Regelungsrahmen fehlen harte Durchsetzungsmechanismen ebenso wie formale Vertragssanktionen oder -strafen. Die Schwachpunkte kann das Pariser System zur Erfüllungssicherung aus juristischer Hinsicht nicht wettmachen, indem es auf Soft-Law-Instrumente setzt, die die souveränen Staaten in der Umsetzung der vertraglichen Pflichten unterstützen. Bei der Nichteinhaltung drohen keine ernsthaften und angemessenen Sanktionen,⁷²² um sie zum Einlenken zu bewegen. Ein rationaler Akteur hat einen Anreiz sich vertragskonform zu verhalten, wenn die erwarteten Kosten der Einhaltung niedriger sind als die zu erwartenden Kosten des Vertragsbruches. Im Pariser Regelungssystem wird eigennütziges politisches Verhalten der Vertragsparteien nicht mit repressiven Zwangsmitteln begegnet, das heißt, die monetären Kosten sind gering. Nur durch politischen Druck oder politische Strafen und dem damit verbundenen Reputationsverlust könnte das Fehlen von klassischen Sanktionsmechanismen, die beispielsweise im Rahmen des Kyoto Durchsetzungsverfahren vorgesehen sind,⁷²³ kompensiert werden. Die fehlende formale Sanktionsfähigkeit vertragsuntreuen Verhalten steht in jedem Fall einer glaubwürdigen und stabilen internationalen Klimapolitik entgegen.⁷²⁴

Die Erfüllungssicherungsmechanismen sind immerhin eine vielversprechende Alternative zur traditionellen Streitschlichtung,⁷²⁵ die in der UN-FCCC-Praxis bisher keine Anwendung fand. Die Mechanismen zur Erfüllungssicherung setzen früher an als eine Streitschlichtung und verhelfen

⁷²¹ Böhringer, ZaöRV 76 (2016), 753 (794).

⁷²² Zur Ineffektivität von Sanktionen *Beyerlin/Eberle ua*, Umweltvölkerrecht, 2000, § 17 Rn. 466.

⁷²³ S. dazu Unterkapitel 3.2.3.1.

⁷²⁴ So a. *Amelung*, Das „Paris-Agreement“, 2016, S. 23; Böhringer, ZaöRV 76 (2016), 753 (793).

⁷²⁵ S. Unterkapitel 3.4.

dazu, mögliche Defizite in der Erfüllung frühzeitig aufzudecken und in einem nicht-konfrontativen Verfahren zu lösen. Auch gegenüber einem noch zu entwickelnden globalen Haftungsregime⁷²⁶ bieten Mechanismen der Erfüllungssicherung höhere Chancen für die tatsächliche Befolgung der Pariser Vertragspflichten. Streitschlichtungs- oder Gerichtsverfahren zur Klimahaftung sind langwierig und zeitaufwendig und somit weniger geeignet, der temporalen Dringlichkeit der Pariser Vertragserfüllung gerecht zu werden.

⁷²⁶ S. Unterkapitel 3.5.

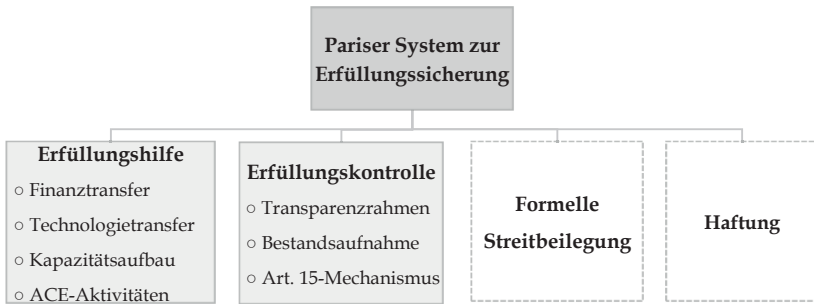


Abbildung 1: Pariser System zur Erfüllungssicherung, Eigene Darstellung.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die nicht-konfrontative und partnerschaftliche Erfüllungskontrolle und -hilfe perspektivisch die Wahrscheinlichkeit für die tatsächliche Befolgung der eingegangenen Vertragspflichten eher erhöht, als die auf Konfrontation angelegten traditionellen Streitbeilegungs- und Haftungsregime.⁷²⁷ Diese eignen sich tendenziell eher im Nachhinein begangenes Unrecht juristisch aufzuarbeiten.

In Anbetracht der historischen und aktuellen Entwicklung des weltweiten THG-Ausstoßes ist die Lenkungswirkung von internationalen Klimaschutzverträgen, darunter nun das Pariser Übereinkommen mit seinen „self-enforcing“ Elementen, zurecht anzuzweifeln. Die THG-Emissionssenkungen hängen nicht in erster Linie vom expliziten Vertragstext und der konkreten Ausgestaltung des Erfüllungssicherungssystems des Übereinkommens ab, sondern sind im hohen Maße vom politischen Erfüllungswillen der Vertragsparteien abhängig.⁷²⁸ Der Erfüllungswillens kann durch die Wirkmechanismen Reziprozität und Reputation beeinflusst werden.⁷²⁹

Hierbei entfalten die transnationalen und nationalen Politiken der OECD-Mitgliedstaaten und der BRICS-Staaten die größten Lenkungsfaktoren auf

⁷²⁷ S. a. *Beyerlin/Stoll/Wolfrum* (Hrsg.), *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements*, 2006.

⁷²⁸ *Keohane/Oppenheimer*, PaG 4 (2016), 142ff.

⁷²⁹ *Markus*, ZaöRV 76 (2016), 715 (722).

die internationale Klimapolitik. Die multilateralen Verhandlungen unter dem Pariser Übereinkommen könnten zu besseren Ergebnissen führen, doch nur wenn auf die OECD-Mitgliedstaaten und BRICS-Staaten ausreichend politischer Druck ausgeübt wird. Nur dann werden die reichen Staaten ambitioniert gegen die THG-Emissionen vorgehen und wirksame Maßnahmen in den ärmeren Ländern (finanziell) unterstützen. Ein hartes Drängen ist für die Zahlungsbereitschaft der finanzpotenten Staaten für Klimaschutz-, Anpassungs- und Unterstützungsmaßnahmen in ärmeren Staaten nötig.⁷³⁰

Das UNFCCC-Erfüllungssicherungssystem schafft immer wieder Momente der politischen Aufmerksamkeit, die politischen Druck kanalisieren können. Auf der einen Seite erzeugen andere Staaten politischen Gruppendruck, den sogenannten „Peer-Pressure“. Auf der anderen Seite üben zivile Akteure innenpolitischen und transnationalen Druck aus auf die ambitionslosen oder verfehlenden Staaten, sogenannter öffentlicher Druck⁷³¹ durch „blaming and shaming“⁷³². Mithilfe des zivilen Drucks können die Staaten zu tatsächlichen THG-Emissionsreduktionen bewegt werden.

Im Hinblick dieser Erkenntnisse erweist sich das Pariser Erfüllungssicherungssystem nur als bedingt zielführend.⁷³³ Dezentrale Sanktionen in Form von Handelsrestriktionen oder Absenkungen von Entwicklungsgeldern könnten mittelfristig als realistischere Maßnahmen zur Vertragserfüllung erscheinen.⁷³⁴

Hinzu tritt, dass ein Völkervertrag potenziell zwar transnationale Umweltprobleme lösen kann, jedoch sind die Durchsetzungsmöglichkeiten völkervertraglicher Verpflichtungen allein auf die internationale Ebene begrenzt. Aus transnationaler Sicht kommt es darauf an, die stärkeren nationalen

⁷³⁰ Keohane/Oppenheimer, PaG 4 (2016), 142 (150).

⁷³¹ Engl. public pressure.

⁷³² WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 63.

⁷³³ Zum psychologischen Einfluss des Pariser Vertrages s. Rowell/van Zeben, EJRR 7 (2016), 49ff.

⁷³⁴ Amelung, Das „Paris-Agreement“, 2016, S. 44.

Durchsetzungsregime zu nutzen, um die Erreichung der internationalen Klimaschutzziele mithilfe der nationalen Klimapläne nicht zu gefährden. Wichtig ist, dass die Klimabeiträge im innerstaatlichen oder supranationalen Recht als verbindliche Rechtsakte erlassen werden. In Bezug auf das Übereinkommen kommt es also nicht darauf an, stets Durchsetzungsdefizite auf internationaler Ebene zu postulieren, sondern darauf, die (supra-)nationalen Rechtsordnungen mit ihren eigenen Durchsetzungsmechanismen zur Implementierung und zum Vollzug der internationalen Norm auszurichten.⁷³⁵ Beispielsweise können nationale sowie internationale Gerichtsverfahren außerhalb des UNFCCC-Prozesses zur Durchsetzung des Klimaschutzrechts genutzt werden. Mit dezentralen Gerichtsurteilen kann die Pariser Vertragserfüllung auf juristischem Wege erzwungen werden.⁷³⁶

⁷³⁵ So a. *Boysen*, ZUR 29 (2018), 643 (646).

⁷³⁶ Ausführlich zu diesen u. weiteren dezentralen Durchsetzungsmechanismen s. Unterkapitel 4.7.

4 Umwelt-NGOs und das Übereinkommen

„Er blieb nur darum so lange unbesiegt,
weil ihn als Gegner keiner ernst nahm.“

Art van Rheyen

Verschiedene globale Megatrends markieren das 21. Jahrhundert.⁷³⁷ Dazu zählt die sich beschleunigende Klimakatastrophe, die die Wissenschaft immer genauer und dramatischer beschreibt. Immer augenscheinlich ist zugleich, dass die (fehlende) nationalstaatliche Politik und Gesetzgebung völlig inadäquat auf die schon jahrzehntelang andauernde globale Klimakrise reagiert. Dieses Defizit hat einen weiteren Megatrend befördert: die steigende Einbeziehung der Zivilgesellschaft in internationale und nationale Entscheidungsprozesse. Denn die Rolle der Staaten in den internationalen Beziehungen ist im Wandel begriffen. Die Macht der Zentralstaaten nimmt ab und eine transnational vernetzte Zivilgesellschaft formiert sich.

Die globale Zivilgesellschaft beschreibt dabei freiwillige transnationale Zusammenschlüsse von Menschen über Staatsgrenzen hinaus, die unabhängig von ihrer Rolle als Bürgerinnen und Bürger einzelner Staaten und getrennt vom Staatssystem und der Weltwirtschaft agieren.⁷³⁸ Der deutsche Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) bezeichnet die pluralistische klimabewegte Zivilgesellschaft als „Weltbürgerbewegung“.⁷³⁹ Der internationale Demokratisierungsprozess spiegelt innenpolitische Entwicklungen wider, die in vielen Staaten bereits weit fortgeschritten sind. Die staatliche Regierungsführung hat sich dahingehend verändert, dass in demokratisch-partizipativen Staaten Bürger und

⁷³⁷ 8 Megatrends beschreibt *Griffin* in Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 823ff.

⁷³⁸ Definition in Anlehnung an *M. Schroeder/Wapner* in Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 346 (348); zum Verhältnis der globalen Zivilgesellschaft u. der UN s. *M. Schroeder/Wapner* in Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 346 (347–349).

⁷³⁹ *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014; *Leggewie/Messner/Schlacke*, *GAIA* 24 (2015), 10ff.

rasch zunehmend Bürgerinnen eine viel aktivere Rolle in der Innenpolitik einnehmen.⁷⁴⁰ Gleichzeitig versuchen Regierungen die Macht (wieder) zu zentralisieren.⁷⁴¹

In Anbetracht der eklatanten doppelten Vermeidungslücke⁷⁴² erlangen zahlreiche Akteure wie die klimabewegte Zivilgesellschaft, die kommunalen Regierungen vor allem urbaner Zentren,⁷⁴³ die Privatwirtschaft, Einzelpersonen und andere Interessengruppen (z. B. Bill Gates und die Bill & Melinda Gates Stiftung) mehr und mehr Bedeutung.⁷⁴⁴ Sie werden von der Staatengemeinschaft zunehmend als wichtige Partner der Nachhaltigkeitstransformation verstanden.⁷⁴⁵ Der Megatrend der Digitalisierung hat die breite Partizipation beschleunigt.⁷⁴⁶

Das internationale UN-System ist jedoch nach wie vor stark an Nationalstaaten orientiert. Zwischenstaatliche Verhandlungen gelten bis heute als unverzichtbare Instrumente, um kollektive Allmendeprobleme zu lösen.⁷⁴⁷ Ein Hoffnung stiftendes Beispiel ist das Montrealer Protokoll, das die Ozonschicht (und auch das Klima) erfolgreich schützt. Politische Forderungen, internationale Umweltkonferenzen abzuschaffen oder seltener stattfinden zu lassen, weil die diplomatischen Verhandlungsergebnisse den Schutz der glo-

⁷⁴⁰ EIU, Democracy Index 2018, 2019, 2f.

⁷⁴¹ EIU, Democracy Index 2019, 2020.

⁷⁴² S. Unterkapitel 1.1 u. die dort vorgestellten UN-Berichte.

⁷⁴³ Zur Rolle von Städten u. Regionen unter dem PÜ s. *Matsumoto/Allain-Dupré ua*, An Integrated Approach to the Paris Climate Agreement, 2019; *Aust*, ZUR 29 (2018), 656ff.

⁷⁴⁴ Ausführlich zu neuen Akteuren der internationalen Klimagovernance s. *IPCC*, Global Warming of 1.5 °C, 2018, D7; *Biermann* in *Dryzek/Norgaard/Schlosberg* (Hrsg.), *Oxford Handbook of Climate Change and Society*, 2013, 685; *Obergassel/Arens ua*, *Phoenix from the Ashes*, 2016, S. 52; *Fuhr/Hickmann*, *ZfU* 39 (2016), 88 (93f.).

⁷⁴⁵ Beschluss 1/CP.21, Abs. 117-119, Kapitel V; Beschluss 1/CP.24, Abs. 36.

⁷⁴⁶ *Griffin* in *Weiss/Daws* (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 823 (825).

⁷⁴⁷ So argumentiert a. *Griffin* in *Weiss/Daws* (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 823 (826); *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 75.

balen Gemeingüter bisher nicht ausreichend zu gewährleisten vermögen,⁷⁴⁸ sind nicht sachdienlich. Aus einer realpolitisch-pragmatischen Perspektive ist klar, dass zurzeit kein anderes institutionelles Format existiert, in dem alle (Staaten),⁷⁴⁹ auch die besonders vom Klimawandel Betroffenen, mitverhandeln können.

Das Klimaschutzregime der Vereinten Nationen zeigt sich zwar zunehmend für zivilgesellschaftliche Akteure und neues Instrumentarium offen. Nichtsdestotrotz klammern sich einige Staaten an ihre traditionellen Vorrechte im „exekutiven Multilateralismus“,⁷⁵⁰ gerade weil sie die letzte Bastion staatszentrierter Macht sind.⁷⁵¹ Denn das Völkervertragsrecht beruht allein auf Vereinbarungen zwischen kooperierenden Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten wie die Internationalen Organisationen oder der Europäischen Union. Die Initiative für vertragliche Übereinkünfte, die materielle und prozedurale Regelungen enthalten, geht dabei von Regierungskonferenzen, Sachverständigengremien wie der International Law Association (ILA), aber auch von Nichtregierungsorganisationen aus.⁷⁵² Die Legitimität des vertraglichen Völkerrechts könnte indes durch eine stärkere Beteiligung von nationalen Parlamenten bei der Vertragsgestaltung gesteigert werden. Zudem könnte die Sichtbarmachung beteiligter Akteure, wie beispielsweise zivilgesellschaftlicher Vertreterinnen und Vertreter, die Völkerverträge weiter legitimieren.⁷⁵³

⁷⁴⁸ So argumentiert etwa Saleemul Huq in *Klimareporter*, Die Klimakonferenzen erfüllen ihren Zweck nicht mehr, <klimareporter.de/klimakonferenzen/die-klimakonferenzen-erfuellen-ihren-zweck-nicht-mehr> (Stand: 27.1.2020).

⁷⁴⁹ Abgesehen von der Inter-Parliamentary Union (IPU), die überzeugt ist, die Weltöffentlichkeit am ehesten zu repräsentieren; s. *IPU*, About us, <ipu.org/about-us> (Stand: 19.6.2020).

⁷⁵⁰ *Keohane*, GARNET Working Paper: 2006, 1 (3ff.); *Steffek*, *Leviathan* 2008, 105 (105–111).

⁷⁵¹ *Griffin* in Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 823 (826).

⁷⁵² *Walter*, *ZaöRV* 76 (2016), 363 (371).

⁷⁵³ *Kirchhof*, *EurUP* 16 (2018), 24 (27 m. w. N. in Fn. 23).

Staatlicher Widerstand gegen den gleichberechtigten Einbezug der Zivilgesellschaft in die internationalen Entscheidungsprozesse könnte das Vertrauen der Bevölkerung in die intergouvernementalen Prozesse weiter schmälern.⁷⁵⁴ Bei den derzeitigen multilateralen Entwicklungen wirken die „selbstregierenden Staaten“⁷⁵⁵ in kurzfristigen wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen blockiert. Die Zivilgesellschaft ist über diese Blockadehaltungen unzufrieden und ist bestrebt, Einfluss auf die Staaten auszuüben.⁷⁵⁶

Eine Reihe von internationalen sozialwissenschaftlichen Studien beschäftigt sich mit der öffentlichen Wahrnehmung der Klimakatastrophe.⁷⁵⁷ Vergleichende Studien und Umfragen belegen, dass der weitaus überwiegende Teil der Öffentlichkeit länder- und kulturübergreifend den Klimawandel als ernsthafte und gefährliche globale Bedrohung wahrnimmt.⁷⁵⁸ Die besorgte Mehrheit der Weltbevölkerung ist überzeugt, dass Menschen bereits negativ von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind.⁷⁵⁹ Zudem herrscht große Übereinstimmung über die wahrgenommenen Folgen des Klimawandels und die bestehenden Sorgen.⁷⁶⁰

Repräsentative Befragungen zur öffentlichen Meinung bezüglich der internationalen Klimaschutzpolitik zeigen, dass die Zivilgesellschaft die eigene Verantwortung im Klimaschutz erheblich ernsthafter bemisst als die Delegationen der verhandelnden Staaten. Sie ist mehrheitlich überzeugt, dass sowohl

⁷⁵⁴ Griffin in Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 823 (826).

⁷⁵⁵ Dazu Steffek, *Leviathan* 2008, 105 (107f.).

⁷⁵⁶ So argumentieren a. *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 46.

⁷⁵⁷ Capstick ua, *WIREs Climate Change* 6 (2015), 35ff.; Brechin/Bhandari, *WIREs Climate Change* 2 (2011), 871ff.; *BBC World Service Poll*, *All Countries Need to Take Major Steps on Climate Change: Global Poll* (2007), <news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/25_09_07climatepoll.pdf> (Stand: 17.6.2020).

⁷⁵⁸ *Pew-Forschungszentrum*, *Climate Change Still Seen as the Top Global Threat*, <pewglobal.org/2019/02/10/climate-change-still-seen-as-the-top-global-threat-but-cyberattacks-a-rising-concern/> (Stand: 20.2.2019); Brechin/Bhandari, *WIREs Climate Change* 2 (2011), 871 (874f.); zuletzt a. in Bezug auf die Coronakrise in der BRD *forsa*, *DBU-Umweltmonitor*, 2020.

⁷⁵⁹ Brechin/Bhandari, *WIREs Climate Change* 2 (2011), 871 (877f.).

⁷⁶⁰ Brechin/Bhandari, *WIREs Climate Change* 2 (2011), 871 (876f.).

Industrie- als auch Entwicklungsländer ambitionierte Klimaschutzmaßnahmen so schnell wie möglich ergreifen müssen.⁷⁶¹ Während Staatendelegationen in Klimaverhandlungen eher nationale Eigeninteressen verfolgen,⁷⁶² sind der Zivilgesellschaft Prinzipien der Gerechtigkeit und Verantwortungsübernahme wichtiger als das Durchsetzen der nationalen Interessen.⁷⁶³ Die Befragungen lassen darauf schließen, dass ein breiter normativer Konsens für den verantwortungsvollen globalen Klimaschutz und die damit verbundene nachhaltige Entwicklung der Weltbevölkerung besteht.⁷⁶⁴

Die jährlichen Klimagipfel, zuletzt der COP 25 in Spanien, machen deutlich: Der UNFCCC-Verhandlungsprozess zwischen den Regierungen allein bietet bisher keine problemadäquaten Lösungen für den dringlichsten Megatrend des 21. Jahrhunderts. Zwar bietet der Paris Outcome einen rechtlichen Rahmen an, um die gemeinsamen Klimaziele zu erreichen, dennoch wirkt der gesamte Prozess zu träge, zu verfahren in Partikularinteressen sowie zu zahn- und mittellos, um Staaten zu einer ambitionierten nationalen Klimapolitik und einer Gesetzgebung, die zur Dekarbonisierung der Lebens- und Wirtschaftsweise verhilft, zu bewegen. Denn eine erfolgreiche Klimaschutzpolitik müsste sich stark an dem gemeinsam verbleibenden Kohlenstoffbudget orientieren und würde wirtschaftlich durchschlagende Instrumente wie eine CO₂-Bepreisung zwangsläufig miteinschließen. Ferner braucht sie bereitwillige Vorreiterstaaten, die zunächst schnell die Kohleverstromung reduzieren und beenden⁷⁶⁵ und letztlich alle fossilen Energieträger durch klimaneutrale Energiequellen ersetzen. Erst in Zukunft wird sich zeigen, ob der

⁷⁶¹ *BBC World Service Poll, All Countries Need to Take Major Steps on Climate Change: Global Poll (2007)*, <news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/25_09_07climatepoll.pdf > (Stand: 2.3.2019), S. 1; *WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 77.

⁷⁶² Dazu *Lange/Löschel/Vogt ua, European Economic Review* 54 (2010), 359ff.

⁷⁶³ *Kals/Syme/Kärcher ua, Journal of Environmental Systems* 31 (2004), 117ff.; *Schleich/Dütschke/Schwirplies ua, Climate Policy* 16 (2016), 50ff.

⁷⁶⁴ *WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 76.

⁷⁶⁵ S. z. B. die 25 Unterzeichnerstaaten, -provinzen u. -städte der Deklaration zum Kohleausstieg, s. *UNFCCC, More than 20 Countries Launch Global Alliance to Phase Out Coal*, <unfccc.int/news/more-than-20-countries-launch-global-alliance-to-phase-out-coal> (Stand: 18.2.2020).

Pariser Pledge-and-Review-Ansatz den Erfordernissen der realen Welt gerecht wird.

Die berechtigten Bedenken, dass der zwischenstaatliche Prozess den Klimawandel eben nicht (rechtzeitig) zu begrenzen vermag,⁷⁶⁶ führen zu folgender Schlussfolgerung: Die notwendigen klimapolitischen Impulse müssen einen nichtstaatlichen Ursprung haben. Eine Klimaschutzbewegung von unten ist nötig, um den erforderlichen politischen Druck aufzubauen und die an egoistischen Interessen orientierten nationalen Regierungen für ihr jeweiliges klimapolitisches Versagen sanktioniert.

Zivile Bewegungen können in der Innenpolitik entscheidende Impulse setzen, um Staatsregierungen zu klimaverantwortlichem Handeln zu bewegen und auch die finanziellen Kosten dafür zu tragen. Die Fähigkeit des Pariser Modells, dem Klimawandel zu begegnen, hängt stark davon ab, inwieweit inländische Interessengruppen in dem „Zwei-Ebenen-Spiel“ verstehen, nationale Klimapolitik so zu beeinflussen, dass sie realistischerweise auf die Zielerreichung des UNFCCC-Regimes hinwirkt.

Gleichzeitig benötigt eine erfolgreiche Klimapolitik transnationale Interessengruppen, die bei den internationalen rahmenstiftenden Entscheidungsprozessen für den Klimaschutz Einfluss nehmen.⁷⁶⁷ Transnationale kollektive Maßnahmen organisierter Gruppen, d. h. „Prozesse, durch die Einzelpersonen, nichtstaatliche Gruppen und/oder Organisationen gemeinsam zu Themen, Zielen und Vorgaben mobilisieren, die den nationalen und internationalen Bereich betreffen“,⁷⁶⁸ die also im nationalen und transnationalen Raum wirken, werden für das Funktionieren des Pariser Modells einen mobilisie-

⁷⁶⁶ So a. *Adamian* in *Vanderheiden* (Hrsg.), *Political Theory and Global Climate Change*, 2008, 67 (83f.); *Brauers/Richter*, *DIW Roundup: Politik im Fokus 2016*, 1ff.; *Sommer/M. Müller* (Hrsg.), *Unter 2 Grad?*, 2016.

⁷⁶⁷ So argumentieren a. *Keohane/Opppenheimer*, *PaG 4* (2016), 142.

⁷⁶⁸ Eigene Übersetzung von *Bülow*, *Building Transnational Networks*, 2010, S. 5.

renden Faktor darstellen. Komplementäre zivile Einflussnahme in beiden interdependenten Sphären ist wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Klimapolitik.⁷⁶⁹

Die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft in dem intergouvernementalen Klimaschutzregime sind indes beschränkt. Die Prozesse laufen in konstituierten Gremien ab, die schwach oder gar nicht repräsentativ und häufig entpolitisiert sind sowie fernab einer demokratischen Rechenschaftspflicht operieren.⁷⁷⁰ Der Weltklimarat weist in seinem 1,5-Grad-Bericht jedoch auf die enorme Bedeutsamkeit der Zivilgesellschaft hin, die in hohem Maße der einzige zuverlässige Motor ist, der die Institutionen dazu bringen kann, sich für das 1,5-Grad-Ziel im erforderlichen Tempo zu verändern.⁷⁷¹

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen betrachtet in seinem Sondergutachten ebenfalls unterschiedliche Akteure, die neben den elitären zwischenstaatlichen Verhandlungen eine neue inklusive Dynamik auslösen können. Der Beirat identifiziert erfolgversprechende bürgergesellschaftliche Initiativen und neue soziale Bewegungen von der lokalen bis hin zur globalen Ebene, die für den Klimaschutz Verantwortung übernehmen, für ihn Bewusstsein schaffen und politisch mobilisieren.⁷⁷² Diese Gruppen können allerdings überwiegend nur in vollständigen Demokratien⁷⁷³ frei und unabhängig operieren.

Moderne soziale Bewegungsformen⁷⁷⁴ vernetzen sich in Zeiten der wirtschaftlichen und kulturellen Globalisierung transnational und bringen sich in Stellung.⁷⁷⁵ Medienwirksame Beispiele sind die von der schwedischen

⁷⁶⁹ *Leonardo Nassar de Oliveira*, RECIEL 24 (2015), 182 (192f.).

⁷⁷⁰ *Papadopoulos* in Parkinson/Mansbridge (Hrsg.), *Deliberative Systems*, 2012, 125 (129).

⁷⁷¹ IPCC, *Global Warming of 1.5 °C*, 2018, 352 m. w. N.

⁷⁷² WBGU, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, 75ff.

⁷⁷³ Begriffsklärung in *EIU*, *Democracy Index 2018, 2019*, S. 49.

⁷⁷⁴ Zu engl. social movements in der globalen Klimagovernance s. *Lipschutz/McKendry* in Dryzek/Norgaard/Schlosberg (Hrsg.), *Oxford Handbook of Climate Change and Society*, 2013, 369.

⁷⁷⁵ WBGU, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 75.

Schülerin Greta Thunberg ausgelöste transnationale Schulstreikbewegung zum Klimaschutz „Fridays for Future“⁷⁷⁶ oder die Protestbewegung „Extinction Rebellion (XR)“⁷⁷⁷ die aufgrund der Klimakrise und dem akuten Massenaussterbens⁷⁷⁸ zum gewaltlosem zivilen Ungehorsam aufruft.

Neben den dynamischen Bewegungen zum Schutz des Weltklimas vermögen formalisierte und statische (Dach-)Verbände die globalen Gemeingüter als „Anwälte bzw. Sachwalter“⁷⁷⁹ vertreten. Nach Auffassung der Generalanwältin Sharpston (EuGH) repräsentieren nichtstaatliche Umweltschutzorganisationen eine Gesamtheit von Akteuren und Interessen. Dies verleiht ihnen eine kollektive Dimension.⁷⁸⁰ Die Beteiligung der heterogenen Umweltschutzorganisationen bei den formellen UN-Verhandlungen hat interessanterweise seit der im Jahr 1992 stattfindenden Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro enorm zugenommen. NGOs konnten im internationalen Umfeld an Bedeutung gewinnen. Ob die Staatengemeinschaft den dritten Teil der Agenda 21 (Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen)⁷⁸¹ jedoch schon vollständig umgesetzt hat, bleibt umstritten. Auf jeden Fall sind die Umweltverbände mittlerweile ein transnationaler Akteur, der in der Klimapolitik partizipiert und eine mobilisierende Rolle einnimmt.⁷⁸² Gleiches gilt für Forschungseinrichtungen,⁷⁸³ wie beispielsweise das New Climate

⁷⁷⁶ Weitere unterstützende Gruppen der Schulstreikbewegung sind in alphabetischer Reihenfolge: Artists, Change, Churches, Doctors, Entrepreneurs, Farmers, Grandparents, Lawyers, Parents, Psychologists/Psychotherapists, Scientists, Sports, Students, Teachers u. Writers for Future. Together for Future e.V. ist ein Verein, der darauf abzielt, weite Teile der Gesellschaft zu aktivieren u. den Handlungsdruck auf die Politik zu erhöhen, s. *Together for Future*, Über uns, <togetherforfuture.net/> (Stand: 26.4.2020).

⁷⁷⁷ *Extinction Rebellion*, About us, <rebellion.earth/the-truth/about-us/> (Stand: 20.6.2021).

⁷⁷⁸ *IPBES*, UN-Biodiversitätsreport 2019, s. Fn. 62.

⁷⁷⁹ *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 76.

⁷⁸⁰ *Sharpston*, Schlussantrag v. 2.7.2009 zu C-263/08, Rn. 63 m. w. N. in Fn. 23.

⁷⁸¹ *UNCED*, Rio-Erklärung über Umwelt u. Entwicklung v. 14.6.1992, A/CONF.151/26 (Vol. I), Kapitel III, Unterkapitel 23-32, insb. Kapitel 27 (nichtstaatliche Organisationen) u. 31 (Wissenschaft u. Technik) des UN-Aktionsprogramms.

⁷⁸² *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 76.

⁷⁸³ *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 76.

Institut, Ecofys and Climate Analytics, die gemeinsam eine unabhängige wissenschaftliche Analyse der Klimaschutzbemühungen betreiben, den sogenannten „Climate Action Tracker“.

Das folgende Kapitel untersucht die Partizipation von formalisierten Umwelt-NGOs in der (inter-)nationalen Klimagovernance. Umweltorganisationen, wie Greenpeace⁷⁸⁴ oder der Worldwide Fund for Nature (WWF)⁷⁸⁵, versuchten in der Vergangenheit vor allem durch Öffentlichkeitsarbeit Einfluss auf Staatsregierungen zu nehmen. Jedoch differenziert sich die umweltschutzfördernde Interessengruppe besonders stark aus, sodass sich zunehmend ein breites Spektrum an programmatischen Ausrichtungen und Handlungsstrategien bei den Verbänden offenbart.⁷⁸⁶

Nachfolgend findet die Arbeit zunächst eine juristische Definition für Umwelt-NGOs (4.1), die Umweltforschungsinstitute und weitere gemeinwohlorientierte NGOs (4.2) einschließt. Das Unterkapitel 4.3 beschreibt den Formalisierungsprozess umweltbezogener Verfahrensrechte in ausgewählten völkerrechtlichen Quellen. Zu klären ist, ob NGOs international als Völkerrechtssubjekte anerkannt (4.4) oder lediglich von einzelnen internationalen Organisationen akkreditiert sind (4.5). Daran schließen sich Erläuterungen zu Verfahrensvorschriften und gewohnheitsrechtlichen Praktiken der NGO-Mitwirkung an den staatszentrierten Klimaverhandlungen (4.6) und im Pariser Überwachungssystem an (4.7). Der letzte Abschnitt fasst die verfahrensrechtliche Stellung von Umwelt-NGOs in der internationalen Klimagovernance zusammen (4.8).

⁷⁸⁴ Zu dt. grüner Frieden; Greenpeace International (Stichting Greenpeace Council) ist eine Stiftung nach niederländischem Recht, s. *Greenpeace International, Our Governance*, <greenpeace.org/international/explore/about/governance/> (Stand: 31.7.2020).

⁷⁸⁵ WWF International ist eine Stiftung nach schweizerischem Recht, s. *WWF International, Statutes*, <[wwf.panda.org/organization/statutes/](https://www.panda.org/organization/statutes/)> (Stand: 31.7.2020).

⁷⁸⁶ Zur Pluralität der Umwelt-NGOs s. Unterkapitel 4.2.

4.1 Definition Umwelt-NGO

Eine in der internationalen Rechtspraxis und Literatur einheitlich angewandte Definition für Umwelt-NGOs existiert nicht. Der folgende Abschnitt identifiziert zunächst einige ausgewählte Definitionen, Kriterien und Klassifikationen für nichtstaatliche Organisationen, die den Umweltschutz befördern. Auf dieser Grundlage erfolgt eine eigene juristische Arbeitsdefinition für Umwelt-NGOs zum Zwecke dieser Untersuchung, die zulässt, eine Vielzahl an zivilgesellschaftlichen Institutionen zu erfassen, die in der internationalen Klimapolitik partizipieren.

Art. 71 UN-Charta und später Kapitel 27 der Agenda 21 beziehen sich auf nichtstaatliche Organisationen, definieren sie aber nicht. Der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) erfasste im Jahr 1968 unter den breiten NGO-Begriff:

„Any international organization which is not established by intergovernmental agreement shall be considered as a non-governmental organization for the purpose of these arrangements, including organizations which accept members designated by government authorities, provided that such membership does not interfere with the free expression of views of the organization.“⁷⁸⁷

Die Negativdefinition umfasst alle Organisationen, die „nicht durch zwischenstaatliche Übereinkunft errichtet wurden“. Nach dem Wortlaut fallen damit alle Organisationen des Marktsektors und der Zivilgesellschaft unter den Oberbegriff der NGO,⁷⁸⁸ auch wenn Mitglieder von Regierungsbehörden akzeptiert werden, solange die freie Meinungsäußerung der Organisation gewahrt bleibt.

⁷⁸⁷ ECOSOC, Resolution 1296 (XLIV) v. 23.5.1968, <un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=e/res/1296(xliv)> (Stand: 18.6.2020), Abs. 7; weitere Kriterien in ECOSOC, Resolution 1196/31 v. 25.7.1996, <unov.org/documents/NGO/NGO_Resolution_1996_31.pdf> (Stand: 20.6.2021), Teil I.

⁷⁸⁸ *Curbach* in Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, 129 (131); ausführlich zum NGO-Begriff im internationalen Recht u. der Literatur *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 21–30.

Die Union of International Associations (UIA) definiert eine NGO hingegen als „a legally constituted organization created by private persons or organizations without participation or representation of any government. The term originated from the United Nations, and is usually used to refer to organizations that are not conventional for-profit business. NGOs can be organized on a local, national or international level [...]“⁷⁸⁹

Die enger gefasste NGO-Definition schließt grundsätzlich alle rechtlich konstituierten Organisationen ein, die von Privaten oder Organisationen gegründet wurden, „die keine Befugnis zu allgemeinverbindlichen politischen Entscheidungen haben“,⁷⁹⁰ also keiner offiziellen Regierungstätigkeit nachgehen. NGOs sind also „Organisationen, die keinen formalen oder rechtlichen Status als Staat oder als Teil eines Staates besitzen“.⁷⁹¹ Sie sind von öffentlichen Akteuren, wie Regierungen und (zwischen-)staatlichen Organisationen, strikt abzugrenzen. NGOs können auf allen Multi-Governance-Ebenen organisiert sein.

Eine Unterscheidung zwischen profit- und nicht-profitorientierten NGOs, die private oder öffentliche Interessen verfolgen,⁷⁹² nimmt die Klimarahmenkonvention nicht vor. Art. 7 Abs. 6 S. 2 UNFCCC weist darauf hin, dass

„Anybody or agency, whether national or international, governmental or non-governmental, which is qualified in matters covered by the Convention, and which has informed the secretariat of its wish to be represented at a session of the Conference of the Parties as an observer, may be so admitted unless at least one third of the Parties present object.“⁷⁹³

Danach ist für die Akkreditierung einer NGO als Beobachterorganisation eine internationale oder nationale Organisationsstruktur unerheblich. Die

⁷⁸⁹ UIA, What is a NGO?, <uia.org/faq/yb2> (Stand: 31.7.2020).

⁷⁹⁰ *Beisheim*, Fit für Global Governance?, 2004, S. 25 Fn. 12.

⁷⁹¹ Eigene Übersetzung aus *Blue*, RECIEL 24 (2015), 152 (157).

⁷⁹² Zu dieser Klassifikation a. *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 23f., 32f.

⁷⁹³ Identischer Wortlaut mit Regel 7 Abs. 1 COP-Geschäftsordnungsentwurf.

fachliche Befähigung und Expertise zu klimawandelbezogenen Angelegenheiten sind hingegen erforderlich.⁷⁹⁴

Die akkreditierten NGOs sind ganz überwiegend in neun offiziellen losen Beteiligtengruppen (engl. Constituencies) nichtstaatlicher Akteure organisiert. Die neun Interessen-gruppen im UNFCCC-Prozess,⁷⁹⁵ die bei den Klimakonferenzen als Beobachter zugelassen sind, spiegeln die Stakeholder-Gruppen (engl. Major Groups) wider,⁷⁹⁶ die in der Agenda 21⁷⁹⁷ identifiziert und die in der Abschlusserklärung der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (Rio+20)⁷⁹⁸ bestätigt sind:⁷⁹⁹

- NGOs aus Wirtschaft und Industrie (BINGOs),⁸⁰⁰
- Umwelt-NGOs (ENGOS),⁸⁰¹
- Bauern- und Landwirtschaftsverbände (Farmers),⁸⁰²

⁷⁹⁴ Oberthür/Buck ua, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 27.

⁷⁹⁵ Seit 2016 erkennt das Klimasekretariat a. folgende informelle NGO-Gruppen an: Glaubensorganisationen (engl. Faith Based Organisations, FBOs); Bildung u. Kapazitätsaufbau u. Outreach NGOs (engl. Education and Capacity Building and Outreach NGOs, ECONGO); Parlamentarierinnen u. Parlamentarier (engl. Parliamentarians). Sie erhalten nicht alle Privilegien wie die offiziellen Gruppen; UNFCCC, Observer Guide, 2018, S. 3.

⁷⁹⁶ SBI, Report of SBI 8, FCCC/SBI/1998/6, Abs. 81 lit. b.

⁷⁹⁷ UNCED, Rio-Erklärung über Umwelt u. Entwicklung v. 14.6.1992, A/CONF.151/26 (Vol. I), Kapitel III, Unterkapitel 23-32.

⁷⁹⁸ UN-Generalversammlung, Resolution 66/288 „The Future We Want“ v. 27.7.2012, A/RES/66/288, <un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf> (Stand: 18.6.2020), Annex Kapitel II C, insb. Abs. 43; dt. Übersetzung abrufbar unter <un.org/depts/german/gv-66/band3/ar66288.pdf> (Stand: 17.6.2020).

⁷⁹⁹ S. a. UNFCCC, NGO Constituencies, <unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/constituencies_and_you.pdf> (Stand: 20.6.2021), S. 1f.

⁸⁰⁰ Engl. Business and Industry NGOs; während der Zeit des Intergovernmental Negotiating Committee for the UNFCCC (INC) von 1990 bis 1995 gebildet.

⁸⁰¹ Engl. Environmental NGOs; während der Zeit des INC (1990-1995) gebildet.

⁸⁰² Engl. Farmers and Agricultural NGOs sind aufgrund ihres Antrags vorläufig als Constituency anerkannt, bis die COP eine endgültige Entscheidung fällt; UNFCCC, Constituency Focal Points, <unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/constituency_focal_points.pdf> (Stand: 20.6.2021), S. 1.

- Organisationen für indigene Völker (IPOs),⁸⁰³
- Kommunalverwaltungen und Kommunalbehörden (LGMA),⁸⁰⁴
- Forschungs- und unabhängige NGOs (RINGOs),⁸⁰⁵
- gewerkschaftliche NGOs (TUNGOs),⁸⁰⁶
- Frauen- und Geschlechtergruppen (WGC),⁸⁰⁷ und
- Jugend-NGOs (YOUNGOs)⁸⁰⁸.

Die Zugehörigkeit zu einer Gruppe ist freiwillig und selbstbestimmt. Von Seiten des Klimasekretariats bestehen keine Hindernisse, dass akkreditierte NGOs mit mehr als einer Gruppe assoziiert sind.⁸⁰⁹ Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten oder mehreren Gruppen⁸¹⁰ steht allein im Ermessen der jeweiligen NGO.⁸¹¹ Ungefähr zehn Prozent der zugelassenen NGOs gehören keiner Interessengruppe an.⁸¹² Aus diesen Gründen kann die inoffizielle und nicht bindende Zugehörigkeit nicht ausschlaggebend sein, ob eine nichtstaatliche Organisation vorliegt, die den Umweltschutz befördert. Vielmehr ist nach anderen Rechtsquellen für eine geeignete Definition zu suchen.

Einer der zwei regionalen Völkerverträge zur Umweltdemokratieförderung erwähnt Umwelt-NGOs explizit. Das ältere Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-

⁸⁰³ Engl. Indigenous Peoples Organisations; während COP 7 im Jahr 2001.

⁸⁰⁴ Engl. Local Government and Municipal Authorities, nach der Zeit des INC (1990-1995) gebildet.

⁸⁰⁵ Engl. Research and Independent NGOs; während COP 9 im Jahr 2003.

⁸⁰⁶ Engl. Trade Union NGOs, vor COP 14/CMP 4 im Jahr 2008.

⁸⁰⁷ Engl. Women and Gender Constituency, kurz vor COP 17/CMP 7 im Jahr 2011.

⁸⁰⁸ Engl. Youth NGOs, kurz vor COP 17/CMP 7 im Jahr 2011.

⁸⁰⁹ UNFCCC, NGO Constituencies, <unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/constituencies_and_you.pdf> (Stand: 20.6.2021), S. 2.

⁸¹⁰ Das Klimasekretariat bittet NGOs, sie über engl. „first, secondary or multiple constituency affiliation“ zu informieren.

⁸¹¹ UNFCCC, NGO Constituencies, <unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/constituencies_and_you.pdf> (Stand: 20.6.2021), S. 2.

⁸¹² Ibid., S. 1.

Konvention, AK) vom 25. Juni 1998 hat 47 Vertragsparteien (u. a. die EU⁸¹³ und alle EU-Mitgliedsstaaten⁸¹⁴).⁸¹⁵ Die gemischte Konvention hält einige Definitionen bereit. Art. 2 Abs. 4 AK⁸¹⁶ definiert die „Öffentlichkeit“ als

„one or more natural or legal persons, and, in accordance with national legislation or practice, their associations, organizations or groups“.

Der folgende Absatz definiert die „betroffene Öffentlichkeit“ als

„the public affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making; for the purposes of this definition, non-governmental organizations promoting environmental protection and meeting any requirements under national law shall be deemed to have an interest.“

Art. 2 Abs. 5 AK⁸¹⁷ begreift erstmals ausdrücklich nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, als Teil der (wahrscheinlich) konkret betroffenen Öffentlichkeit, sofern sie zwei Voraussetzungen erfüllen: Erstens ihre satzungsmäßigen Ziele die Förderung des Umweltschutzes darstellen und zweitens sie „alle nach inner-staatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen“⁸¹⁸. Die zweite Voraussetzung der nationalen Anforderungen erörtert dieser Abschnitt nicht weiter.⁸¹⁹

Ob sich eine NGO für Umweltschutzbelange einsetzt oder nicht, lässt sich auf vielfältige Weise feststellen, so durch ihre Satzung, Zusatzbestimmungen oder Aktivitäten. Der Begriff „Umweltschutz“ kann jeden Zweck umfassen,

⁸¹³ Durch den Umweltinformationszugangsbeschluss 2005/370/EG.

⁸¹⁴ Den ehemaligen Mitgliedstaat UK eingeschlossen, der am 31.1.2020 aus der EU austrat. Die BRD hat die AK durch das Gesetz zu dem Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren u. den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen) ratifiziert.

⁸¹⁵ *UN Treaty Collection*, Aarhus Convention, <treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#1> (Stand: 9.4.2021).

⁸¹⁶ S. dt. Übersetzung im Anhang.

⁸¹⁷ S. dt. Übersetzung im Anhang.

⁸¹⁸ Dt. Übersetzung des BMU, AK in abgestimmter Fassung mit der Republik Österreich u. der Schweizerischen Eidgenossenschaft, <bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aarhus.pdf> (Stand: 9.4.2021).

⁸¹⁹ Dazu *UNECE*, *The Aarhus Convention*, 2014, S. 58.

der im Einklang mit der in Art. 2 Abs. 3 AK implizierten Definition von Umwelt steht. Die Voraussetzung des „Einsatzes für den Umweltschutz“ würde somit für NGOs erfüllt sein, die sich auf jeden Teilaspekt der impliziten Umweltdefinition gemäß Art. 2 Abs. 3 AK konzentrieren.⁸²⁰ Wenn eine NGO zum Beispiel die Freisetzung von Treibhausgasen in die Umweltbestandteile Luft und Atmosphäre verhindern möchte, um die Bedingungen für das menschliche Leben auf dem Planeten zu erhalten,⁸²¹ dann erfüllt sie die Definition von Art. 2 Abs. 5 AK. Ein Interesse wird gemäß Art. 2 Abs. 5 Hs. 3 AK für die betreffende klimaschützende NGO fingiert, was sie „automatisch“ zum Teil der betroffenen Öffentlichkeit macht.⁸²²

Am 4. März 2018 verabschiedeten im costa-ricanischen Escazú 16 latein-amerikanische Staaten das regionale Abkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und Gerechtigkeit in Umweltangelegenheiten in Lateinamerika und der Karibik (Escazú-Abkommen).⁸²³ Bis Juni 2021 haben 24 Staaten den regionalen völkerrechtlichen Vertrag unterzeichnet und zwölf Vertragsparteien ihn ratifiziert.⁸²⁴ Er trat am neunzigsten Tag nach Hinterlegung der elften Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde völkerrechtlich in Kraft (Art. 22 Abs. 1 Escazú-Abkommen), was am 22. April 2021 geschah.

Art. 2 lit. d Escazú-Abkommen definiert die „Öffentlichkeit“ ähnlich als „one or more natural or legal persons and the associations, organizations or groups established by those persons, that are nationals or that are subject to the national jurisdiction of the State Party“.

⁸²⁰ UNECE, *The Aarhus Convention*, 2014, 57f.

⁸²¹ S. Art. 2 Abs. 3 lit. a, b u. c AK.

⁸²² *Epiney*, Aarhus-Konvention, 2018, Art. 2 Rn. 32.

⁸²³ Eigene Übersetzung des engl. Titels „Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (UNECLAC Convention; Escazú Convention)“, <treaties.un.org/doc/Treaties/2018/03/20180312%2003-04%20PM/CITC-XXVII-18.pdf> (Stand: 9.4.2021).

⁸²⁴ *UN Treaty Collection*, Escazú Agreement, <treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-18&chapter=27&clang=_en> (Stand: 19.6.2021).

Art. 8 Abs. 3 lit. c Escazú-Abkommen verlangt nach einem „broad active legal standing in defence of the environment, in accordance with domestic legislation“, um Rechtsschutzmöglichkeiten in Umweltangelegenheiten zu gewährleisten. Das jüngere Escazú-Abkommen unterlässt die Unterscheidung zwischen „betroffener“ und „allgemeiner“ Öffentlichkeit und nutzt im Gegensatz zur älteren Aarhus-Konvention nicht den unbestimmten Rechtsbegriff der Umwelt-NGO, sondern zählt in Art. 4 Abs. 6 „persons, associations, organizations or groups that promote environmental protection“ auf.

Womöglich haben die latein-amerikanischen Staaten aus den Aarhus-Rechtsstreitigkeiten rund um die unzähligen unbestimmten Rechtsbegriffe (Öffentlichkeit, Betroffenheit, Interesse, Umweltschutz-NGO) gelernt. Sie könnten durch eine Reduzierung der Begriffe bezwecken, das Herausdefinieren von Teilen der organisierten und umweltbewegten Öffentlichkeit, was zum Ausschluss von Rechtsansprüchen einiger Personen oder Gruppen führen kann, zu erschweren. Eine Vereinfachung der Rechtsterminologie ist begrüßenswert, denn sie bietet mehr Rechtsklarheit und -sicherheit. Sie kann womöglich unnötige und zeitaufwendige gerichtliche Verfahren vermeiden. Schließlich soll die Öffentlichkeit effektiv partizipieren und einen umfangreichen Rechtsschutz genießen.

Die Analyse der völkerrechtlichen Quellen offenbart keine einheitliche Definition für den gegenständlichen Begriff, sondern identifiziert lediglich einzelne Mindestanforderungen. Diese Untersuchung entwickelt aus den obigen Kriterien eine eigene Arbeitsdefinition für Umwelt-NGOs als ständige Organisationen natürlicher oder juristischer Personen, die im Umweltbereich qualifiziert sind und unabhängig von staatlichen Einflüssen arbeiten. Sie können staatliche Förderung erhalten und Regierungen und Regierungsbedienstete als Mitglieder besitzen, vorausgesetzt, dass diese Mittel oder die Mit-

gliedschaft nicht die Fähigkeit der Organisation einschränkt, ihre Meinung frei zu äußern.⁸²⁵

Aus der Voraussetzung der „Beständigkeit“ ergibt sich, dass spontane Bewegungsformen nicht Gegenstand dieser Untersuchung sind. Die Voraussetzung der „fachlichen Befähigung“ normiert Art. 7 Abs. 6 S. 2 UNFCCC. Die Rahmenkonvention verlangt nach einer Mindestqualifizierung im Bereich des Klima- und Umweltschutzes, die eine sinnvolle Beteiligung am UNFCCC-Prozess ermögliche. Die Anforderung der „Unabhängigkeit“ vom Staatssystem impliziert Art. 71 UN-Charta. Staatliche Förderung gefährdet nicht per se das unabhängige Verfolgen des Verbandsziels. Eine Mitgliedschaft oder Unterstützung von Bürgerinnen und Bürgern losgelöst von ihrer beruflichen Tätigkeit ist soziale Realität. Das Vermögen einer NGO zur freien Meinungsäußerung verlangt Art. 71 S. 3 UN-Charta explizit.

Für weitere nicht verwendete, aber viel diskutierte sozialwissenschaftliche Kriterien und Kategorien,⁸²⁶ so die Unterscheidung der Union of International Associations zwischen profitorientierten oder nicht-profitorientierten NGOs, ermangeln die völkervertraglichen Grundlagen. Durch die Arbeitsdefinition ist der Untersuchungsgegenstand nicht künstlich verkürzt, sodass alle allgemeinwohlorientierte NGOs, die in der Klimaschutzpolitik eine wichtige Rolle spielen, betrachtet werden können.⁸²⁷

⁸²⁵ In Anlehnung folgender Definition: „A non-governmental organisation is a permanent organisation of individuals or groups of individuals qualified in relevant fields and operating independently from government influence. NGOs may derive funding from governments and may have governments and government officials as members provided that such funding or membership does not limit the organisation’s ability to express its views independently.“ aus *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 31. S. ferner Definition von *Briühl* in *Brunnengräber/Weizsäcker ua* (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*, 2001, 137 (Fn. 1).

⁸²⁶ Ausführlich *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 21–39; s. a. *Frantz/Martens*, *Nichtregierungsorganisationen (NGOs)*, 2006, Kapitel 2.

⁸²⁷ *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 31.

4.2 Umwelt-NGOs und Public Interest-NGOs

Ein breit gefasster Begriff für Umwelt-NGOs bietet sich auch unter dem Gesichtspunkt der UNFCCC-Akkreditierungspraxis an. Wie eingangs aufgelistet, partizipieren neben der Umwelt-NGO-Gruppe weitere nichtstaatliche Gruppen bei den internationalen Klimaverhandlungen: Forschungsinstitute und unabhängige NGOs (RINGOs), Jugend-NGOs (YOUNGOs), Frauen- und Geschlechtergruppen (WGC) und Organisationen indigener Völker (IPOs). Die sogenannten Public Interest-NGOs (PINGOs), zeichnen sich durch ihre Gemeinwohlorientierung und fehlenden oder zumindest zweitrangigen wirtschaftlichen Betätigungen oder Gewinnerzielungsabsichten aus. Häufig unterscheiden sich die PINGOs lediglich in ihrer inhaltlichen Schwerpunktsetzung. Die klassischen Umwelt-NGOs und die restlichen PINGOs bilden gemeinsam ein globales Netzwerk für eine nachhaltige Entwicklung.⁸²⁸ Den NGOs wird dabei zugeschrieben, dass sie frei von politischen Zwängen agierten.⁸²⁹ Eine trennscharfe Abgrenzung innerhalb der PINGOs ist häufig nicht möglich und für die Teilnahme an den internationalen Klimaverhandlungen auch nicht notwendig.

Einige Beispiele illustrieren den fließenden Übergang zwischen NGOs, die Umweltforschung oder Umweltaktivismus betreiben. Zuerst ist das deutsche Unabhängige Institut für Umweltfragen (UfU) e. V. zu nennen. Nach eigenem Verständnis ist der Verein eine Mischform aus einem wissenschaftlichen Institut und einer Bürgerorganisation.⁸³⁰ Das US-amerikanische Center for International Environmental Law (CIEL) gehört der Constituency Umwelt-NGOs und dem Climate Action Network (CAN) International⁸³¹ an, obwohl

⁸²⁸ S. Agenda 21, Kapitel 27.3, S. 2.

⁸²⁹ *Franzius*, ZUR 28 (2017), 515 (520).

⁸³⁰ *UfU*, Über uns, <ufu.de/ueber-uns/> (Stand: 29.6.2021).

⁸³¹ CAN International setzt sich für die Förderung von staatlichen u. individuellen Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels auf ein ökologisch nachhaltiges Niveau ein; s. *CAN International*, About, <climatenetwork.org/about/about-can> (Stand: 18.6.2020); s. a. *Lipschutz/McKendry* in Dryzek/Norgaard/Schlosberg (Hrsg.), *Oxford Handbook of Climate Change and Society*, 2013, 369 (375ff.).

der Institutsname eher eine Mitgliedschaft in der RINGO-Constituency vermuten lassen würde. Die deutsche Climate Analytics GmbH⁸³² ist beispielsweise Teil der RI-NGO-Constituency.

Spezialisierte Umweltrechts-NGOs und -netzwerke, die sich um eine „zivile Durchsetzung“ des Umweltrechts bemühen, erschweren eine klare Abgrenzung. Beispiele bilden die Deutsche Umwelthilfe (DUH) e. V.⁸³³, Germanwatch Nord-Süd Initiative e. V.⁸³⁴ und ClientEarth,⁸³⁵ oder NGO-Netzwerke wie das Climate Justice Programme (CJP),⁸³⁶ die Environmental Law Alliance Worlwide (ELAW)⁸³⁷ oder das European Network of Environmental Law Organizations⁸³⁸.

Die Sub-Kategorie der Umweltrechts-NGOs weisen eine Besonderheit auf, die sie von klassischen Umwelt-NGOs unterscheiden, die zur Förderung des Umweltschutzes beispielsweise auf Umweltbildung und politische Kampagnenarbeit setzen. Umweltrechts-NGOs verfügen über umfangreiche rechtliche Expertise und politische Handlungskompetenzen auch über das klassische Umweltrecht hinaus, die sie zur Durchsetzung des Umweltrechts nutzen. So treten Umweltrechts-NGOs oft als Kläger oder Beschwerdeführer, Antragstellende, Beobachter oder Unterstützer internationaler, unionaler und nationaler (quasi-)gerichtlicher Verfahren zur Kontrolle und Durchsetzung des Klimaschutzrechts auf. Ferner sind sie Beteiligte bei klimaschädlichen Zulassungsverfahren. Auf die (nicht-)rechtlichen Interventionsmöglichkeiten von Umwelt-NGOs wird später noch genauer eingegangen.⁸³⁹

⁸³² *Climate Analytics*, What we do, <climateanalytics.org/what-we-do/> (Stand: 20.6.2021).

⁸³³ *DUH*, Über uns, <duh.de/ueberuns/> (Stand: 20.6.2021).

⁸³⁴ *Germanwatch*, Über uns, <germanwatch.org/de/ueber-uns> (Stand: 20.6.2021).

⁸³⁵ Mit dt. Büro in Berlin; s. *ClientEarth*, About, <clientearth.org/> (Stand: 20.6.2021).

⁸³⁶ *Climate Justice Programme*, About us, <climatejustice.org.au/> (Stand: 20.6.2021).

⁸³⁷ *ELAW*, Mission and History, <elaw.org/about> (Stand: 10.6.2021).

⁸³⁸ *Justice and Environment*, About us, <justiceandenvironment.org/about-us/> (Stand: 20.6.2021).

⁸³⁹ Ab Unterkapitel 4.6.

Die aufgeführten Beispiele aus der Praxis veranschaulichen, dass die heutige NGO-Landschaft fachlich breiter aufgestellt ist als in den frühen Anfängen der losen Graswurzelzusammenschlüsse, die aus bürgerlichen Aktivistinnen und Aktivisten des Umwelt- und Klimaschutzes bestanden. Umwelt-NGOs wahrten mit fundierten und vielfältigen Erfahrungen, Fachkenntnissen und Fähigkeiten in Bereichen auf, „die von besonderer Bedeutung für die Verwirklichung und Überprüfung einer umweltgerechten und sozialverantwortlichen nachhaltigen Entwicklung sind“.⁸⁴⁰ Umweltforschung, -bewusstseinsschaffung, -kommunikation und -bildung, aber auch die Unterstützung der staatlichen Behörden bei der Umsetzung des Umweltrechts sowie bei der Kontrolle und Durchsetzung des umweltbezogenen Rechts, bilden mittlerweile einige Tätigkeitsbereiche der NGOs.⁸⁴¹ Damit verschmelzen viele Fähig- und Fertigkeiten sowie Funktionen in gemeinwohlorientierten NGOs, die der Förderung des Umweltschutzes dienen.

Abschließend ist festzuhalten, dass die meisten RINGOs, die rund 25 Prozent der 2.000 akkreditierten NGOs ausmachen,⁸⁴² sich unter die breite Arbeitsdefinition einer Umwelt-NGO subsumieren lassen.⁸⁴³ Auch weitere PINGOs fallen unter die hier angewandte Arbeitsdefinition, die nicht von einer Angehörigkeit in der UNFCCC-Constituency Umwelt-NGOs abhängig ist.

4.3 Umweltbezogene Prinzipien und Verfahrensrechte

Der folgende Abschnitt untersucht in chronologischer Reihenfolge, inwiefern ausgewählte internationale Rechtsquellen Umwelt-NGOs Informationsansprüche, Beteiligungsrechte oder Zugangsrechte zu (außer-)gerichtlichen Kontrollverfahren im Umweltbereich einräumen. Die Untersuchung bezieht sich sowohl auf unverbindliche Rechtsakte der Vereinten Nationen als auch auf regionale Völkerverträge, die trotz ihres territorial begrenzten Geltungsbereichs eine internationale Ausstrahlungswirkung entfalten. Im Fokus steht

⁸⁴⁰ Bereits festgestellt in der Agenda 21, Kapitel 27.3.

⁸⁴¹ Ausführlich in Unterkapitel 4.6 u. 4.7.

⁸⁴² RINGO, Welcome to RINGO, <ringosnet.wordpress.com/> (Stand: 20.6.2021).

⁸⁴³ Eigene Arbeitsdefinition in Unterkapitel 4.1.

die NGO-Partizipation an internationalen Entscheidungsprozessen.⁸⁴⁴ Dabei ist der Prozess der Verrechtlichung einer partizipativen Umweltgovernance zu beobachten.

Zu den wichtigsten Ergebnissen der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung im Jahr 1992 zählen die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung und das Aktionsprogramm Agenda 21.

Grundsatz 10 der Rio-Erklärung unterstreicht die Bedeutung der Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern, inklusive Umwelt-NGOs, auf entsprechender Ebene:

„Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities [...] and the opportunity to participate in decision-making processes. State shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.“

Das gesamte demokratiefördernde Umweltvölkerrecht baut auf diesem Rio-Grundsatz auf. So auch Teil 3 der Agenda 21, der sich mit der Stärkung und echten Beteiligung⁸⁴⁵ aller wichtigen gesellschaftlichen Gruppen befasst. Der Präambelabsatz 23.2 erläutert:

„One of the fundamental prerequisites for the achievement of sustainable development is broad public participation in decision-making. Furthermore, in the more specific context of environment and development, the need for new forms of participation has emerged. This includes the need of individuals, groups and organizations [...] to know about and participate in decisions, particularly those which potentially affect the communities in which they live and work. Individuals, groups and organizations should have access to infor-

⁸⁴⁴ Aufbauend auf *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 212–217.

⁸⁴⁵ Kapitel 23.1 (Präambel).

mation relevant to environment and development held by national authorities [...] and information on environmental protection measures.“

Das gesamte Kapitel 27 der Agenda 21 befasst sich mit NGOs und versteht sie als Partner einer nachhaltigen Entwicklung. Absatz 27.1 führt aus:

„Non-governmental organizations play a vital role in the shaping and implementation of participatory democracy. Their credibility lies in the responsible and constructive role they play in society. Formal and informal organizations, as well as grass-roots movements, should be recognized as partners in the implementation of Agenda 21. The nature of the independent role played by [NGOs] within a society calls for real participation; therefore, independence is a major attribute of [NGOs] and is the precondition of real participation.“

NGOs sind bedeutende, konstruktive und unabhängige Nachhaltigkeitspartner, die partizipative Demokratien mitgestalten. Absatz 27.4 der Agenda unterstreicht, dass der potenzielle Beitrag von NGOs nur voll zum Tragen kommt, wenn eine möglichst intensive Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen, Regierungen und örtlichen Verwaltungen sowie NGOs in den mit der Umsetzung der Agenda 21 betrauten Gremien und im Rahmen der dafür entwickelten Programme gewährleistet sind. Die Agenda 21 empfiehlt in Absatz 27.6, dass das UN-System und die Regierungen im Dialog mit den NGOs zur Stärkung ihrer Rolle einen Prozess in Gang bringen sollen, im Zuge dessen formelle partizipative Verfahren und Mechanismen für die Beteiligung dieser NGOs auf allen Ebenen zu prüfen sind, von der Politikgestaltung und Entscheidungsfindung bis hin zur Umsetzung.⁸⁴⁶

Im Jahr 1998 verabschiedete die überwiegende Zahl der UNECE-Staaten einen ersten regionalen völkerrechtlichen Vertrag, der die drei Säulen des 10. Rio-Grundsatzes (Zugang zu Information, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu Gericht)⁸⁴⁷ verbindlich verankert.⁸⁴⁸ Die stark subjektivierende Aar-

⁸⁴⁶ S. a. Agenda 21, Kapitel 27.5 u. 27.9.

⁸⁴⁷ S. a. SDG Unterziele 16.10, 16.7 u. 16.3.

⁸⁴⁸ Insb. Artt. 4-9 AK.

hus-Konvention begründet durchsetzbare Verfahrensrechte für private Akteure, die für den Schutz der Umwelt eintreten. Art. 3 Abs. 7 AK normiert im Zusammenhang mit internationalen Entscheidungsprozessen, dass „Each Party shall promote the application of the principles of this Convention in international environmental decision-making processes and within the framework of international organizations in matters relating to the environment.“⁸⁴⁹

Im Jahr 2005 später erließ die Tagung der Vertragsparteien der AK (MoP) mit Beschluss II/4 die Almaty-Leitlinien zur Förderung der Anwendung der Aarhus-Prinzipien in internationalen Foren.⁸⁵⁰ Die Leitlinien sind nicht rechtsverbindlich, komplementieren aber den normativen Gehalt von Art. 3 Abs. 7 AK.⁸⁵¹ Sie beziehen sich unter anderem auf internationale Foren, die die Aushandlung und Umsetzung multilateraler Umweltübereinkommen auf internationaler Ebene betreffen, einschließlich der Beschlüsse und Maßnahmen, die im Rahmen dessen getroffen werden.⁸⁵² Die Verhandlungen und Ergebnisse unter der Schirmherrschaft der Klimarahmenkonvention bilden unumstritten ein solches internationales Forum.⁸⁵³ Interessant ist, dass die Französische Republik im Jahr 2005 den Vorsitz der damals eingerichteten Almaty-Arbeitsgruppe⁸⁵⁴ übernahm. Die Gruppe nahm daraufhin Konsultationen über die Almaty-Leitlinien mit den einschlägigen internationalen Fo-

⁸⁴⁹ S. dt. Übersetzung im Anhang.

⁸⁵⁰ Annex zu Beschluss II/4; ausführlich zu den Almaty-Leitlinien s. *UNECE, Promoting Public Participation in International Forums*, <unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/pif/Leaflet_PPIF_final_EN.pdf> (Stand: 8.4.2021); *UNECE, The Aarhus Convention*, 2014, S. 69–71.

⁸⁵¹ *Duyck*, *RECIEL* 24 (2015), 123 (128).

⁸⁵² Beschluss II/4, Annex-Abs. 4 lit. a.

⁸⁵³ Zuletzt in Beschluss VI/4, Präambel-Abs. 8 „major ongoing international processes, including those related to [...] climate change“; s. a. *Duyck*, *RECIEL* 24 (2015), 123ff.

⁸⁵⁴ Engl. Task Force on Public Participation in International Forums.

ren auf.⁸⁵⁵ Die französische Regierung richtete zehn Jahre später die COP 21 aus, die nicht nur maßgeblich für den Abschluss des Pariser Übereinkommens verantwortlich war, sondern überwiegend für ihre inklusive, partizipative und transparente Verhandlungsführung gelobt wurde.⁸⁵⁶

Nicht abschließend zu klären ist, ob die 47 Vertragsstaaten der Aarhus-Konvention, unter anderem die Bundesrepublik Deutschland, ihrer Pflicht aus Art. 3 Abs. 7 AK nachgekommen sind, die Anwendung der Grundsätze der AK beim COP 21 zu befördern. Absatz 6 der Almaty-Richtlinien⁸⁵⁷ sieht vor, dass jede AK-Vertragspartei die Auseinandersetzung in internationalen Foren über Maßnahmen anregen soll, die den Zugang der Öffentlichkeit zu Überprüfungsverfahren bezüglich des Informationszugangs und der Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleisten. Ob die Aarhus-Parteien wirklich Diskussionen über den Rechtsschutz von Mitgliedern der Öffentlichkeit bei den internationalen Klimaverhandlungen auslösten, ist anhand der vorliegenden Verhandlungsdokumente und -ergebnisse zu bezweifeln.⁸⁵⁸

Im Jahr 2010 hat der Verwaltungsrat des UN-Umweltprogramms Leitlinien für die Entwicklung nationaler Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten erlassen.⁸⁵⁹ Die freiwilligen allgemeinen Leitlinien richten sich in erster Linie an Entwicklungsländer, um die rechtswirksame

⁸⁵⁵ Gem. Beschluss II/4, Abs. 6 u. 9. Während MoP 6 in 2017 nahmen die Parteien den Entwurf eines Beschlusses VI/4 zur Förderung der Anwendung der Prinzipien der AK in internationalen Foren vorläufig an; *Aarhus-MoP*, Report of MoP 6, ECE/MP.PP/2017/2, Abs. 79. Beschluss VI/4, Abs. 3, bestimmt die Arbeiten zur Förderung der Anwendung der AK-Prinzipien in internationalen Foren unter der Aufsicht der Almaty-Arbeitsgruppe fortzusetzen.

⁸⁵⁶ Dazu *Markus*, ZaöRV 76 (2016), 715 (744). Im Gegensatz zur polnischen Verhandlungsleitung der COP 24; dazu *UNECE*, Highlights of the Aarhus Week in Geneva (Applying the Aarhus Principles to UNFCCC COP 24), <unece.org/info/media/news/environment/2018/highlights-of-aarhus-week-in-geneva/doc.html> (Stand: 10.4.2019); *CIEL*, Climate Governance Note 6 (2018), 1 (1f.).

⁸⁵⁷ Des Beschlusses II/4, Annex.

⁸⁵⁸ UNFCCC, COP 21, <unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/paris-climate-change-conference-november-2015/cop-21#eq-4> (Stand: 30.7.2020).

⁸⁵⁹ *UNEP-Rat*, UNEP/GCSS.XI/11, Annex des Beschlusses SS.XI/5, Teil A.

Umsetzung des 10. Rio-Grundsatzes im Rahmen ihrer nationalen Rechtssetzung(sprozesse) zu fördern.⁸⁶⁰

Die von der Staatengemeinschaft abgelegte Erklärung vom Rio+20-Gipfel unter dem Titel „Die Zukunft, die wir wollen“ aus dem Jahr 2012 bekräftigt die Rio-Prinzipien und die bisherigen Aktionspläne.⁸⁶¹

Vier Jahre später im Jahr 2016 erließ der Menschenrechtsrat eine Resolution zum zivilgesellschaftlichen Raum,⁸⁶² die in Absatz 10 die essenzielle Rolle der Zivilgesellschaft in subregionalen, regionalen und internationalen Organisationen betont, einschließlich

„in support of the organizations’ work, and in sharing experience and expertise through effective participation in meetings in accordance with relevant rules and modalities, and in this regard reaffirms the right of everyone [...] in association with others, to unhindered access to and communication with subregional, regional and international bodies, and their representatives and mechanisms“.

Der Menschenrechtsrat bekräftigt in seiner Resolution erneut⁸⁶³ die menschenrechtliche Dimension der Partizipationsrechte.

Ein weiteres regionales Instrument zur Umweltdemokratieförderung setzt den 10. Rio-Grundsatz in der ECLAC-Region verbindlich um.⁸⁶⁴ Das im Jahr 2018 in Costa-Rica verabschiedete Escazú-Abkommen ähnelt in seinem Aufbau und seiner Struktur stark der Aarhus-Konvention. Den dreigliedrigen Kern des Abkommens bilden die Rechte der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten: das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, die Beteiligung

⁸⁶⁰ *UNEP-Rat*, UNEP/GCSS.XI/11, Annex des Beschlusses SS.XI/5, Teil A, Präambel-Abs. 1. Das UNEP hat 2015 einen Umsetzungsleitfaden zu den Bali-Leitlinien herausgegeben, *UNEP*, Putting Rio Principle 10 into Action, 2015.

⁸⁶¹ S. Annex, Kapitel II, Unterkapitel A, insb. Abs. 15f.

⁸⁶² *HRC*, Resolution 32/31 v. 1.7.2016, Civil Society Space, A/HRC/RES/32/31.

⁸⁶³ *HRC*, Resolution 27/31 v. 26.9.2014, Civil Society Space, A/HRC/RES/27/3, u. *HRC*, Resolution 24/21 v. 27.9.2013, Civil Society Space: Creating and Maintaining, in Law and in Practice, a Safe and Enabling Environment, A/HRC/RES/24/21.

⁸⁶⁴ Zum Verrechtlichungsprozess in der ECLAC-Region s. *Duyck*, *RECIEL* 24 (2015), 123 (126f.).

der Öffentlichkeit an umweltbezogenen Entscheidungsprozessen und der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.⁸⁶⁵ Art. 7 Abs. 12 Escazú-Abkommen normiert die folgende Pflicht für Vertragsparteien bezüglich internationaler Foren:

„Each Party shall promote, where appropriate and in accordance with domestic legislation, public participation in international forums and negotiations on environmental matters or with an environmental impact, in accordance with the procedural rules on participation of each forum. The participation of the public at the national level on matters of international environmental forums shall also be promoted, where appropriate.“

Jede Partei fördert die öffentliche Beteiligung in internationalen Foren und auf nationaler Ebene bezüglich der Angelegenheiten der internationalen Umweltforen. Eine effektive öffentliche Beteiligung in internationalen Foren und Verhandlungen setzt zumindest den freien Informationszugang voraus. Der gegenständliche Vertragsartikel bezieht sich aber nicht explizit auf alle umweltbezogenen Verfahrensrechte, einschließlich des Zugangs zu Informationen und den wirksamen Zugang zu Überprüfungsverfahren.

4.4 Völkerrechtssubjektivität von Umwelt-NGOs

Nationalstaaten stellen unumstritten die originären Subjekte des Völkerrechts dar, die das staatszentrierte System der Vereinten Nationen dominieren. Hingegen erweckt die Präambel der UN-Charta den Eindruck, als stünden „die Völker der Vereinten Nationen“⁸⁶⁶ oder nach dem ersten Rio-Grundsatz „die Menschen“⁸⁶⁷ im Mittelpunkt der Bemühungen, so als würden die Vereinten Nationen einen universalistischen Ansatz verfolgen. Trotz der staatlichen Privilegierung im UN-System arbeiten und wirken immer mehr (nicht-)staatliche Akteure im transnationalen Raum, deren Anerkennung als atypische Völkerrechtssubjekte hoch umstritten ist. Die nachfolgende Unter-

⁸⁶⁵ S. insb. Artt. 5-8 Escazú-Abkommen.

⁸⁶⁶ Hs. 1 Präambel UN-Charta.

⁸⁶⁷ *UNCED*, Rio-Erklärung über Umwelt u. Entwicklung v. 14.6.1992, A/CONF.151/26 (Vol. I).

suchung beschränkt sich auf Ausführungen zur Anerkennung von Umweltverbänden, die „der organisierten sozialen Sphäre“⁸⁶⁸ angehören und legitime Allgemeininteressen vertreten.

Einige atypische Völkerrechtssubjekte erlangten in der Vergangenheit eine Anerkennung ihrer Völkerrechtssubjektivität. Ein nicht-territoriales traditionelles Subjekt ist ein gemeinnütziger, von Privatpersonen gegründeter, nationaler Verein nach schweizerischem Recht: das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK).⁸⁶⁹ Eigene Befugnisse für das IKRK ergeben sich aus den vier Genfer Konventionen und dem 1. Zusatzprotokoll.⁸⁷⁰ Umwelt-NGOs gehen ebenfalls aus privaten Gründungen nach nationalem Recht hervor und vertreten gleichermaßen Allgemeinwohlbelange. Jedoch wird ihnen nach herrschender Meinung keine internationale Rechtspersönlichkeit zugesprochen.⁸⁷¹ Eine mit Staaten vergleichbar legitime, aber atypische Völkerrechtssubjektivität von transnationalen Umwelt-NGOs lässt sich dennoch durchaus überzeugend vertreten.

Eine Vielfalt an Bürgerinitiativen, losen Gruppen und Bewegungen, Klimaklubs sowie Umweltverbänden existiert, die sich gegen die Überhitzung des irdischen Treibhauses einsetzen. Umweltverbände sind formalisierte Zusammenschlüsse natürlicher oder juristischer Personen des nationalen Rechts. In der Klimapolitik sind zwei Dachverbände von besonderer globaler Bedeutung: das Climate Action Network (CAN) International und das Netzwerk Climate Justice Now! (CJN!)⁸⁷². Das CAN setzt sich beispielsweise aus rund

⁸⁶⁸ Curbach in Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, 129 (132).

⁸⁶⁹ Arnould, *Völkerrecht*, 2019, § 2 Rn. 60, 63.

⁸⁷⁰ Vertragstexte verfügbar unter *IKRK*, Geneva Conventions of 1949 and Additional Protocols, and their Commentaries, <ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp> (Stand: 31.10.20 20).

⁸⁷¹ Arnould, *Völkerrecht*, 2019, § 2 Rn. 119; *Epiney* in Proelß (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht*, 2017, 1 (Rn. 103).

⁸⁷² Das Netzwerk CJN! ist seit 2007 keine akkreditierte Beobachterorganisation (Constituency Umwelt-NGO) der UNFCCC-Verhandlungen mehr, dazu ausführlich *Kuypers/Bäckstrand/H. Schroeder*, RPR 34 (2017), 88 (98–100); s. a. *CJN!*, Home, <climatejusticenow.org/> (Stand: 31.7.2020).

1.300 kleinen, mittelgroßen und großen Umwelt-NGOs aus mehr als 120 Staaten zusammen.⁸⁷³ Zu den weltweit größten und finanzstärksten Umwelt-NGOs gehören Greenpeace, der WWF und Friends of the Earth, deren Mitgliederzahl allein die Bevölkerungszahl von Zwergstaaten übersteigt, beispielsweise der Republik San Marino oder des Fürstentums Liechtenstein.⁸⁷⁴ Zudem verfügen einige transnationale Umwelt-NGOs über ein wesentlich größeres Finanzvolumen als kleine Inselentwicklungsländer (SIDS),⁸⁷⁵ beispielsweise die Republik Vanuatu oder Tuvalu.

Die „neuen Akteure des Völkerrechts“⁸⁷⁶ entwickeln durch ihre Aktivitäten das internationale Recht fort:⁸⁷⁷ Sie nehmen an internationalen Konferenzen teil, sammeln und geben Informationen weiter, lobbyieren für Umwelt- und Klimaschutzinteressen, betreiben Öffentlichkeitsarbeit und üben so politischen Druck auf die staatlichen Akteure aus. Sie unterstützen und überwachen die Durchsetzung völkervertraglicher Pflichten.⁸⁷⁸

Um die Frage genau zu klären, wie Umweltverbände in die internationale Klimagovernance einbezogen sind, diskutiert der folgende Abschnitt 4.4.1 zunächst kurz das Demokratiedefizit der durch Nationalstaaten geprägten Klimagovernance.⁸⁷⁹ Diese Analyse führt zu den Argumenten gegen die An-

⁸⁷³ CAN International, About CAN, <climatenetwork.org/about/about-can> (Stand: 31.7.2020).

⁸⁷⁴ Die Einwohnerzahl 2017 betrug in San Marino 33.400 u. in Liechtenstein 37.922, s. *World Bank Group*, Population, total, <data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=SM-LI> (Stand: 13.3.2019). Allein Greenpeace hat nach eigenen Angaben 3 Millionen Unterstützende. In der BRD spenden regelmäßig rund 600.000 Fördermitglieder, s. *Greenpeace BRD*, So handelt Greenpeace, <greenpeace.de/ueber-uns/greenpeace-stellt-sich-vor> (Stand: 31.7.2020).

⁸⁷⁵ M. Schroeder/Wapner in Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 346 (348).

⁸⁷⁶ Kleinlein, DVBL 132 (2017), 1072 (1073).

⁸⁷⁷ Arnould, *Völkerrecht*, 2019, § 2 Rn. 119; *Epiney* in Proelß (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht*, 2017, 1 (Rn. 104–106).

⁸⁷⁸ S. ausführlich in Unterkapitel 4.7.

⁸⁷⁹ Ausführlich dazu *Baber/Bartlett* in Dryzek/Norgaard/Schlosberg (Hrsg.), *Oxford Handbook of Climate Change and Society*, 2013, 653 (657f.).

erkennung der völkerrechtlichen Subjektivität von Umwelt-NGOs. Diese Gegenargumente lassen sich in zwei thematische Felder⁸⁸⁰ einordnen:⁸⁸¹ Zum einen wird die Legitimität und Repräsentativität dieser Organisationen bezweifelt und ihr fehlendes demokratisches Mandat angeprangert (4.4.2). Zum anderen ermangle die Aktivitäten der Umwelt-NGOs die Integrität, Rechenschaftspflicht, Transparenz und die nötige Kontrolle (4.4.3). Weiter heißt es, seien sie nicht gewählte und überwiegend kleine Gruppen mit Eigen- oder Partikularinteressen, die weder eine demokratische Binnenstruktur aufweisen noch öffentlicher Kontrolle unterlägen. Zum Schluss erörtert der Abschnitt 4.4.4 die fehlende Notwendigkeit der Anerkennung der Völkerrechtssubjektivität für den verfahrensrechtlichen Einbezug.

4.4.1 Legitimationsproblem klassischer Völkerrechtssubjekte

Zurzeit erkennen die Vereinten Nationen bei 195 Ländern⁸⁸² die Staatsqualität an. Der Demokratieindex, der den Demokratisierungsgrad in 165 Staaten und zwei Territorien bemisst, stellt fest, dass im Jahr 2019 lediglich 22 Staaten, die nur 5,7 Prozent der Weltbevölkerung⁸⁸³ beherbergen, vollständig ausgeprägte liberale Demokratien darstellen.⁸⁸⁴ In rund 173 Staaten sind daher entscheidungs- oder herrschaftsausübende Organe nur bedingt allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim gewählt. Die staatlichen Amts- und Mandatsträgerinnen und -träger müssen gegenüber der Bevölkerung

⁸⁸⁰ Das Autorenkollektiv *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 218, 222f. identifiziert neben den sogleich darzustellenden Problemfeldern zur NGO-Legitimität die Verwendung rechtswidriger Mittel durch NGOs, s. a. Unterkapitel 4.7.2.2.3.

⁸⁸¹ Hauptkritikpunkte zusammengefasst von *Arnauld*, *Völkerrecht*, 2019, § 2 Rn. 119 m. w. N.; *M. Schroeder/Wapner* in *Weiss/Daws* (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 346 (354 Fn. 31); *Steffek*, *Leviathan* 2008, 105 (110).

⁸⁸² Zudem Vatikanstadt u. Gebiete, bei denen die Anerkennung als Staat umstritten ist oder die sich in freier Assoziierung mit anderen Staaten befinden z. B. Cookinseln u. Niue mit Neuseeland.

⁸⁸³ „Weltbevölkerung“ bezieht sich auf die Gesamtbevölkerung der v. Index erfassten 167 Systeme. Nur Mikrostaaten sind ausgeschlossen, daher entspricht die Zahl nahezu der geschätzten irdischen Gesamtbevölkerung; *EIU*, *Democracy Index* 2019, 2020, S. 3.

⁸⁸⁴ *EIU*, *Democracy Index* 2019, 2020, S. 3.

nicht unbedingt Rechenschaft für ihr politisches (Nicht-)Handeln ablegen. Für die meisten völkerrechtlich anerkannten Staaten stehen die politische Legitimität der Repräsentantinnen und Repräsentanten, die oftmals nicht aus demokratischen Wahlen vorgehen, daher in Frage.⁸⁸⁵ Der ganz überwiegende Teil der Weltbevölkerung (94,3 Prozent im Jahr 2019) kann seine politische Elite eben nicht effektiv demokratisch kontrollieren.

Gleichzeitig ist das Staatshandeln häufig intransparent und nicht nachvollziehbar. Zugleich sind in dem überwiegenden Teil der Staaten partizipative politische Kulturen, Teilhabe- und Rechtsschutzmöglichkeiten wie in vollständigen Demokratien für die Bevölkerung nicht grundsätzlich gegeben.⁸⁸⁶

Auch in voll ausgeprägten Demokratien, wie beispielsweise der Bundesrepublik Deutschland (Platz 13 des Demokratieindex im Jahr 2019),⁸⁸⁷ manifestieren sich Legitimationskrisen staatlichen (Nicht-)Handelns. In Deutschland wirft zum Beispiel der Dieselskandal⁸⁸⁸ und die Verstrickungen der deutschen Autokonzerne mit dem Verkehrsministeriums Fragen nach legitimen rechtstaatlichen Staatshandeln und rechtsstaatlicher Kontrolle gewinnorientierter Unternehmen auf.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die überwiegende Mehrheit der Völkerrechtssubjekte über kein demokratisches Mandat verfügt und sich da-

⁸⁸⁵ So a. *M. Schroeder/Wapner* in Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 346 (354).

⁸⁸⁶ S. a. *BertelsmannStiftung*, Bertelsmann Transformation Index (BTI), <bti-project.org/en/home.html?&cb=00000> (Stand: 31.7.2020). Der Transformationsindex analysiert u. bewertet Transformationsprozesse zu Demokratien u. freien Marktwirtschaften; s. a. *CIVICUS*, Monitor Tracking Civic Space World Map, <monitor.civicus.org/> (Stand: 31.7.2020). Das Forschungsinstrument bewertet die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft.

⁸⁸⁷ *EIU*, *Democracy Index 2019, 2020*, S. 10.

⁸⁸⁸ U. a. *Koch-Gröber*, *ZfU* 43 (2020), 41ff.

mit ein Legitimationsproblem der machtpolitisch geprägten Weltordnung offenbart,⁸⁸⁹ die eklatante ökologische⁸⁹⁰ und soziale⁸⁹¹ Krisen zulässt.

Im Übrigen spielt die demokratische Legitimität der Staatsgewalt und die Wahl des eigenen politischen Systems (innere Dimension der Staatsgewalt) bei der Feststellung der staatlichen Rechtssubjektivität keine Rolle.⁸⁹² Daher überzeugt nicht, dass an freiwillige private Zusammenschlüsse von natürlichen oder juristischen Personen höhere Anforderungen an demokratischer Legitimation, Repräsentativität (in Deutschland gar die Anerkennungsvoraussetzung der basisdemokratischen Verfasstheit)⁸⁹³ und ihrer Überwachung gestellt werden, als an die meisten klassischen mit keiner oder wenig repräsentativen Legitimität ausgestatteten Völkerrechtssubjekte, wie beispielsweise gescheiterte Staaten, Autokratien (z. B. Diktaturen und Oligarchien), Hybridformen mit autokratischen und demokratischen Zügen und defekte Demokratien.

4.4.2 Legitime und repräsentative Rolle der Umwelt-NGOs

Neben den überwiegend undemokratischen Staaten agieren Umweltverbände als „souveränitätsfreie Akteure“⁸⁹⁴. Sie zeichnet ihr (trans-)nationales

⁸⁸⁹ Weizsäcker in Brunnengräber/Weizsäcker ua (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource, 2001, 23 (26); ausführlich in Bezug auf die Klimagovernance Bäckstrand in Dryzek/Norgaard/Schlosberg (Hrsg.), Oxford Handbook of Climate Change and Society, 2013, 669.

⁸⁹⁰ Zu den v. Weltwirtschaftsforum anerkannten 10 globalen langfristigen Risiken für die nächsten 10 Jahre zählen Wetterextreme, Versagen im Klimaschutz, Naturkatastrophen, Biodiversitätsverlust, durch den Menschen verursachte Umweltkatastrophen u. Wasserknappheit, s. *World Economic Forum*, The Global Risks Report 2020, 2020.

⁸⁹¹ Oxford International beschreibt 2020 vordergründig das armutsbefördernde, sexistische Wirtschaftssystem in seinem jährlich erscheinenden Armutsbericht, *Coffey/Espinoza ua*, Time to Care, 2020.

⁸⁹² *Arnauld*, Völkerrecht, 2019, § 2 Rn. 84f.

⁸⁹³ Gem. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG. Zu den dt. Anerkennungsvoraussetzungen läuft ein Beschwerdeverfahren vor dem Aarhus-Komitee ACCC/C/2016/137 BRD (Beschwerdeführer WWF BRD).

⁸⁹⁴ *Rosenau*, Turbulence in World Politics, 1990, S. 36.

Engagement für das „quasi-universalistische Ziel“⁸⁹⁵ des Schutzes der natürlichen Umwelt aus. NGOs und andere Akteure der Zivilgesellschaft bemühen sich um nichtstaatliche transnationale Rechtserzeugung,⁸⁹⁶ die nationalstaatlich-territoriale und wirtschaftsorientierte Interessen sowie politische Blockadehaltungen zu überwinden versucht. Durch die Herstellung einer transnationalen Debatte und Öffentlichkeit wirken sie als globalistisches Korrektiv während der gouvernementalen Verhandlungen.⁸⁹⁷ Die Transparenz und Rechenschaftspflicht staatlicher Verhandlungspositionen erhöht die „Input-Legitimität“⁸⁹⁸ internationaler Verhandlungsergebnisse.⁸⁹⁹

Obwohl Umwelt-NGOs Institutionen nationalen Rechts bilden, vermögen ihre globalistischen Ziele eher denen der (indigenen) Völker der Vereinten Nationen oder der Weltöffentlichkeit, in staatsdominierten Aushandlungsprozessen zu repräsentieren,⁹⁰⁰ als die partikularen Interessen der überwiegend nicht demokratisch legitimierten Staatseliten. Die Umwelt-NGOs verfolgen das Interesse und Ziel, die natürlichen Lebensgrundlagen vor weiterer Zerstörung oder Beschädigung zu bewahren. Durch ihr Engagement, wie die unabhängige Überwachung und den Informationsaustausch, tragen sie nicht nur zur Problemlösung bei, sondern erhöhen gleichermaßen die „Output-Legitimität“ staatlicher und intergouvernementaler Institutionen.⁹⁰¹

⁸⁹⁵ M. Schroeder/Wapner in Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 346 (347); s. a. Brechin/Bhandari, *WIREs Climate Change* 2 (2011), 871ff. u. Kapitel 4 (Einleitung).

⁸⁹⁶ *Boysen*, *ZUR* 29 (2018), 643 (644).

⁸⁹⁷ *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 218.

⁸⁹⁸ Definitionen von Legitimität, Input- u. Output-Legitimität s. *Beisheim*, *Fit für Global Governance?*, 2004, 26f.; zum Mangel der Input- u. Output-Legitimität des Weltregierens s. *Beisheim* in *Brunnengräber/Weizsäcker ua* (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*, 2001, 115 (119f.); *Beisheim*, *Fit für Global Governance?*, 2004, insb. S. 59–62.

⁸⁹⁹ *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 218.

⁹⁰⁰ Studie zur Wahrnehmung der Rollen von nichtstaatlichen Akteuren im UNFCCC-Prozess von *Nasiritousi/Hjerpe/Linnér*, *Int Env Agree* 16 (2016), 109ff.

⁹⁰¹ *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 218.

Aus den andiskutierten Gründen⁹⁰² sehen sich manche NGOs mit höherer repräsentativer Legitimität ausgestattet als (klima-)verantwortungslos handelnde Staaten.⁹⁰³ Umwelt-NGOs verfügen zwar über kein demokratisches Mandat und keine demokratische Legitimation, wie im Übrigen die allermeisten staatlichen Regierungen, doch die westliche Demokratieforschung zeigt auf, dass keine originäre und gänzlich legitimierte Vertretung der Völker oder der Menschheit existiert.⁹⁰⁴ Lediglich der repräsentative Weltparlamentarismus besitzt aus demokratietheoretischer Sicht gegenüber der zivilgesellschaftlichen Partizipation ein stärker demokratisch legitimierendes Potenzial.⁹⁰⁵

Versteht man Umwelt-NGOs als Interessengruppe⁹⁰⁶ und als Teil der globalen Zivilgesellschaft und nicht als deren Vertretung, erübrigt sich die Forderung nach einem demokratischen Mandat. Diese Akteure üben die freie Meinungsäußerung aus, nutzen die Versammlungs- und Forschungsfreiheit und setzen sich für ein spezielles Gemeinwohlinteresse ein, nämlich dem Schutz der Umwelt und einer nachhaltigen Entwicklung gegenwärtiger und künftiger Generationen. Die gesellschaftspolitische Gemeinwohlorientierung rechtfertigt eine privilegierte Rechtstellung gegenüber im Eigeninteresse

⁹⁰² Ausführlich zur Legitimität der NGOs zur Durchsetzung von Allgemeinwohlbelangen s. *Weizsäcker* in *Brunnengräber/Weizsäcker* ua (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*, 2001, 23ff.; *Hefß*, *ZUR* 29 (2018), 686 (687); zum Legitimationspotenzial von NGOs s. *Beisheim* in *Brunnengräber/Weizsäcker* ua (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*, 2001, S.115ff.

⁹⁰³ *M. Schroeder/Wapner* in *Weiss/Daws* (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 346 (347).

⁹⁰⁴ *Z. B. Oberthür/Buck* ua, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 219 m. w. N. in Fn. 40; *M. Schroeder/Wapner* in *Weiss/Daws* (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 346 (347).

⁹⁰⁵ *Leinen/Bummel*, *Das demokratische Weltparlament*, 2017; kritisch *Steffek*, *Leviathan* 2008, 105 (110f.).

⁹⁰⁶ *Beisheim*, *Fit für Global Governance?*, 2004.

agierenden NGO-Gruppen. Sie verlangt jedoch nicht nach einer binnendemokratischen Struktur der Interessengruppe.⁹⁰⁷

Das kritisierte gruppeninterne Legitimationsdefizit ist ein gewichtiger Grund, warum Umwelt-NGOs bisher nicht mit Stimmrechten oder formellen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sind. Dieses Defizit kann nicht konstitutiv sein. Schließlich verfügen die als illegitim einzustufenden Staatsregierungen über Stimmrechte, obwohl sie selbst keinem demokratischen Legitimationsverfahren durchlaufen sind. Hier manifestiert sich die faktische Macht der Nationalstaaten, die sich gegen die völkerrechtliche Anerkennung und Stimmrechte neuer Akteure wehren. Die nicht völkerrechtlich anerkannten Umwelt-NGOs besitzen nur sehr selten über im Völkerrecht begründete Rechte und Pflichten.⁹⁰⁸

Daraus resultiert eine eklatante Machtasymmetrie zwischen stimmberechtigten Staatsvertreterinnen und -vertretern (engl. „voting Parties“) und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure, die lediglich mit „voice“ zur Verfolgung ihrer eigenen Interessen ausgestattet sind.⁹⁰⁹ Sie besitzen keine traditionelle Formen der politischen Macht oder Autorität (Legislative oder Exekutive), sondern verfügen über andere alternative Kanäle des Einflusses.⁹¹⁰

Mitglieder der Zivilgesellschaft können intergouvernementale Entscheidungsprozesse beeinflussen, weil sie über symbolische (Legitimität und moralische Autorität), kognitive (Wissen und Expertise), soziale (Zugang zu Netzwerken), hebelwirkende (Zugang zu Schlüsselpersonen und Entschei-

⁹⁰⁷ *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 219; *Weizsäcker* in Brunnengräber/Weizsäcker ua (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource, 2001, 23 (24f.).

⁹⁰⁸ Zu Verfahrensrechten im internationalen Klimaschutzrecht s. Unterkapitel 4.3, 4.6 u. 4.7.

⁹⁰⁹ *Steffek*, *Leviathan* 2008, 105 (112).

⁹¹⁰ Ausführlich zu Funktionen, Aktivitäten u. Kanälen des NGOs-Einflusses in der internationalen Umwelt-Kooperation s. *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 3f., 40–52.

dungsprozessen) und materielle (Zugang zu Ressourcen und Position in der Weltwirtschaft) Macht verfügen.⁹¹¹

Die Zivilgesellschaft nimmt Umwelt-NGOs in ihren Bemühungen für den Klimaschutz als besonders glaubwürdig wahr.⁹¹² Sie gelten als „hochlegitime Akteure“⁹¹³ der Klimagovernance, die öffentliches Bewusstsein schaffen und die öffentliche Meinung repräsentieren.⁹¹⁴ Diese Wahrnehmung deutet auf eine starke symbolische und soziale Macht der Umwelt-NGOs hin, die auf ihrer großen Mitgliederzahl basiert.⁹¹⁵ Im Gegensatz zu anderen an Eigeninteressen orientierten NGOs, wie Marktakteure mit Gewinnerzielungsabsicht, unterstellt man ihnen oft aufgrund ihrer Gemeinwohlorientierung eine moralische Überlegenheit.⁹¹⁶ Umwelt-NGOs genießen gesellschaftliches Vertrauen und ein hohes Maß an „gesellschaftlicher Legitimation“.⁹¹⁷ Aufgrund ihres Legitimationsvorsprungs sind Umwelt-NGOs trotz ihres traditionellen materiellen Machtdefizits zu einflussreichen moralischen Einflussnehmern⁹¹⁸ in der Klimapolitik aufgestiegen. Die gesellschaftliche Legitimationsmacht⁹¹⁹ der Umwelt-NGOs, die häufig mit kognitiver Macht (fachlichem Wissen, Expertise und Ideen)⁹²⁰ gepaart ist, ermöglicht, dass ihre normativen und moralisch-ethischen Erwartungen und Forderungen tatsächlich im öffentlichen

⁹¹¹ Kategorien nach *Nasiritousi/Hjerpe/Linnér*, *Int Env Agree* 16 (2016), 109 (113).

⁹¹² *Curbach* in Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, 129 (137f.).

⁹¹³ *Curbach*, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 9 (2008), 368 (370).

⁹¹⁴ *Nasiritousi/Hjerpe/Linnér*, *Int Env Agree* 16 (2016), 109 (119f., 122).

⁹¹⁵ *Nasiritousi/Hjerpe/Linnér*, *Int Env Agree* 16 (2016), 109 (119).

⁹¹⁶ *Curbach*, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 9 (2008), 368 (370 m. w. N.).

⁹¹⁷ *Curbach*, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 9 (2008), 368 (371 m. w. N.).

⁹¹⁸ *Curbach*, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 9 (2008), 368 (371 m. w. N.); *Curbach* in Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, 129 (138).

⁹¹⁹ Diese Macht wird a. als „cultural voluntaristic authority“ bezeichnet, s. *Boli/Thomas* in *Boli/Thomas* (Hrsg.), *Constructing World Culture*, 1999, 13 (37).

⁹²⁰ *Nasiritousi/Hjerpe/Linnér*, *Int Env Agree* 16 (2016), 109 (122); s. a. *Curbach* in Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, 129ff.

Diskurs ankommen und Resonanz bei Staaten, anderen Akteuren und der Öffentlichkeit erzeugen.⁹²¹

Die alternative politische Macht und Autorität von klimaschutzfördernden NGOs zwingt im teils demokratisierten intergouvernementalen Verhandlungsprozess zur Abkehr von machtpolitischen Verhandlungspositionen hin zum besseren sachlichen Argument. Durch ihre hohe gesellschaftliche Legitimation können NGOs ihre politischen Forderungen sogar gegen andere, vermeintlich mächtigere Akteure durchsetzen.⁹²² Gerade große Umwelt-NGOs der Industriestaaten zeichnet zudem ihre finanzielle Stärke, ihre Netzwerke mit Entscheidungsträgerinnen und -trägern sowie ihre hohe Medienkompetenz aus, sodass sie gar über hebelwirkende und beschränkte materielle Macht verfügen.⁹²³

4.4.3 Organisationsstruktur, öffentliche Verantwortung und Transparenz

Privatpersonen suchen sich freiwillig ihre Umwelt-NGO aus, die ihre umweltpolitischen Interessen vertritt. Die häufig zahlenden NGO-Unterstützerinnen und -unterstützer⁹²⁴ treffen ihre Entscheidung zur Unterstützung einer Organisation wohl überwiegend losgelöst von der binnendemokratischen Verfasstheit der Interessengruppe.

Die Unterstützerinnen und Unterstützer können bei als illegitim erachteten Handeln des rechenschaftspflichtigen Führungsorgans jederzeit austreten oder ihre finanziellen sowie sonstigen Beiträge einstellen. Handlungen des Agenten sind damit gegenüber den rechenschaftsinteressierten Personen (Prinzipal) direkt sanktionsfähig, auch wenn nicht alle NGO-Mitglieder über

⁹²¹ Curbach, Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik 9 (2008), 368 (371).

⁹²² Curbach, Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik 9 (2008), 368 (371); Curbach in Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008, 129 (137).

⁹²³ Nasiritousi/Hjerpe/Linnér, Int Env Agree 16 (2016), 109 (122); s. a. Wurzel/Connelly (Hrsg.), The European Union as a Leader in International Climate Change Politics, 2011, S. 225-227.

⁹²⁴ Unter dem Begriff Unterstützung fallen u. a. beitragspflichtige Mitgliedschaften, Förderverträge, Patenschaften, Spenden oder ehrenamtliche Tätigkeiten.

ein Stimmrecht zur Gestaltung der Organisationspolitik verfügen.⁹²⁵ Insofern sind NGOs (finanziell) abhängig von ihren Unterstützerinnen und Unterstützern, ihren Interessenlagen und ihrer öffentlichen Akzeptanz und zivilgesellschaftlichen Eigenlegitimation, um ihre Aktivitäten dauerhaft auszuüben.⁹²⁶ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass finanzielle und personelle Ressourcen für den NGO-Sektor sehr beschränkt zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund stehen die einzelnen umweltschützenden NGOs im direkten befruchtenden Wettbewerb um Mitglieder, Ressourcen und Einfluss.

Aus diesen Gründen sind die Rechenschaftsbeziehungen zwischen NGOs und ihrem Unterstützerkreis außerhalb von basisdemokratischen Stimmrechten im Gegensatz zum relationalen Verhältnis der Staatsgewalt und seinem Staatsvolk direkt sanktionsfähig. Schließlich sind die Erlangung einer fremden Staatsangehörigkeit oder die Weigerung der Steuerzahlung sehr herausfordernde Unternehmungen.

Zum Argument der fehlenden Transparenz ist entgegenzuhalten, dass NGOs zur Teilnahme an UN-Verhandlungsprozessen akkreditiert sein müssen. Im Akkreditierungsverfahren sind bestimmte Informationen einzureichen, die ein Mindestmaß an Transparenz und Rechenschaftslegung gewährleisten.⁹²⁷

4.4.4 Zukunftstaugliche Völkerrechtssubjektivität?

In Anbetracht der ökologischen Krisen und bevorstehenden Klimakatastrophe⁹²⁸ erodiert die Fähigkeit der souveränen Staaten zunehmend, effektive Lösungen auf die aktuellen Herausforderungen unserer globalisierten Welt bereitzuhalten. Man muss sich fragen, ob neben der staatlichen Souveränität nicht auch eine „planetarische Souveränität“ oder eine tatsächliche „Souverä-

⁹²⁵ S. a. *Kuyper/Bäckstrand/H. Schroeder*, RPR 34 (2017), 88 (91).

⁹²⁶ *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 222.

⁹²⁷ Zum Akkreditierungsverfahren s. Kapitel 4.5.

⁹²⁸ Zu den vom Weltwirtschaftsforum anerkannten Umweltrisiken für die Weltwirtschaft s. Fn. 27.

nität der Völker“ in die internationale Politik zu integrieren wären.⁹²⁹ Wenig verwunderlich ist, dass sich in diesen Zeiten neue Akteure bildeten und nach Anerkennung, Partizipation und Einfluss in der internationalen Umweltgovernance streben. Die Partizipation von Umweltorganisationen als „Korrektiv des Aggregations-problems“⁹³⁰ scheint durchaus förderlich für die Bewältigung der dringlichen Klimakrise zu sein. Auch die UNFCCC-Vertragsparteien und das Klimasekretariat sehen die Partizipation einer großen Anzahl an NGOs als grundsätzlich positiven Einfluss.⁹³¹

Die Rechtswissenschaft kann in diesem Zusammenhang nach rechtlichen Möglichkeiten suchen, den transnationalen Akteuren, die durchsetzungsschwache und nicht klagebewehrte Allgemeinheitsinteressen zu vertreten versuchen, einen sicheren Handlungsspielraum zu eröffnen.⁹³² Die prokuratorische Rechtsstellung von national und global tätigen Umwelt-NGOs als Teil einer postnationalen Zivilgesellschaft ist mithin längst vorhanden.⁹³³ Die völkerrechtliche Anerkennung könnte sich vorteilhaft auf den Schutz des Allgemeingutes Atmosphäre auswirken, indem die NGOs als völkerrechtliche Subjekte noch verstärkter als bisher als „Anwälte des Klimas“⁹³⁴

„mit der (gerichtlichen oder außergerichtlichen) Durchsetzung klimavölkerrechtlicher Pflichten betraut werden. So könnte Umweltverbänden einerseits national eine Klagebefugnis zugewiesen werden, über die sie im Sinne einer Prozessstandschaft für einzelne Bürger[innen und Bürger] Kompensationspflichten gerichtlich oder außergerichtlich geltend machen könnten. Andererseits könnten diese Umweltverbände auch international (z. B. im Rahmen des Pariser [Übereinkommens]) mit dieser Aufgabe betraut werden. Eine sol-

⁹²⁹ *Adamian* in Vanderheiden (Hrsg.), *Political Theory and Global Climate Change*, 2008, 67 (84).

⁹³⁰ *Steffek*, *Leviathan* 2008, 105 (111).

⁹³¹ *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 122.

⁹³² *Schlacke/Köster* in Michelot (Hrsg.), *Justice climatique*, 2016, 265 (275f.).

⁹³³ S. Unterkapitel 4.3.

⁹³⁴ *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 57.

che Anerkennung der Völkerrechtssubjektivität von Verbänden wäre aufgrund ihrer Bündelungsfunktion durchaus gerechtfertigt.“⁹³⁵

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen befürwortet die Völkerrechtssubjektivität von national anerkannten Umwelt-NGOs. Ähnlich wie bei der Aarhus-Konvention und dem Escazú-Abkommen könnten Umweltverbände für den Klimaschutz Partizipationsrechte erhalten, um die Pariser Vertragsparteien stärker zu kontrollieren und zu ambitionslose Politik öffentlich zu kritisieren.⁹³⁶ Der wissenschaftliche Beirat schlug im Jahr 2014 vor, die zivilgesellschaftliche Kontrolle im Pariser Pledge-and-Review-System zu stärken, indem Umwelt-NGOs ein Recht auf Zugang zu Information, ein Recht auf Beteiligung an Diskussions- und Entscheidungsprozessen im UNFCCC-Regime sowie Klagerechte erhalten, insbesondere bei der Nichteinhaltung staatlicher Zielverpflichtungen.⁹³⁷ Diesen Vorschlägen ist die Staatengemeinschaft nur in Teilen nachgekommen.⁹³⁸

Für die Ausstattung mit Umweltverfahrensrechten müssen Umwelt-NGOs jedoch nicht zwangsläufig völkerrechtlich anerkannt sein, aber hinderlich wäre die Anerkennung sicherlich nicht für die in Art. 12 PÜ und Abs. 14 PÜ-Präambel von der Staatengemeinschaft angestrebte öffentliche Partizipation im Klimaschutz. Allerdings hat die Anerkennung nach überwiegender Auffassung keine konstitutive, sondern bloß deklaratorische Bedeutung.⁹³⁹ Dass sich die völkerrechtliche Anerkennungspraxis in naher Zukunft ändern sollte, ist bei den derzeitigen geopolitischen Konflikten unwahrscheinlich. Im Grunde muss man sich folgende Frage stellen: Ist die Kategorie der Völkerrechtssubjektivität im derzeitigen „Zwischenstaatenrecht“,⁹⁴⁰ das mit einem staatszentrierten und staatsprivilegierenden internationalen System der ver-

⁹³⁵ WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 57.

⁹³⁶ Leggewie/Messner/Schlacke, GAIA 24 (2015), 10 (12).

⁹³⁷ Leggewie/Messner/Schlacke, GAIA 24 (2015), 10 (12); s. a. Schlacke/Köster in Michelot (Hrsg.), Justice climatique, 2016, 265 (275f.).

⁹³⁸ Zu den Pariser Umweltverfahrensrechten s. Unterkapitel 4.6, 4.7 u. 4.8.

⁹³⁹ Zumindest in Bezug auf die staatliche Anerkennung, s. Arnould, Völkerrecht, 2019, § 2 Rn. 96.

⁹⁴⁰ Arnould, Völkerrecht, 2019, § 2 Rn. 59.

einten Souveränen einhergeht, hilfreich, um den aktuellen globalen ökologischen und sozialen Herausforderungen, wie dem Klimawandel und den sich hervortuenden transnationalen Akteuren, darunter (CO₂-)steuervermeidenden multinationalen Konzernen, zu begegnen? Die Beantwortung dieser vielschichtigen Frage sprengt den Rahmen dieser Untersuchung.

4.5 Akkreditierungsverfahren beim Klimasekretariat

Das Zulassungsverfahren von nichtstaatlichen Beobachterorganisationen führt das zuständige UN-Sekretariat durch. Die Zulassung von NGOs im UNFCCC-Regime⁹⁴¹ ist grundsätzlich möglich und üblich.⁹⁴² Eine standardisierte Einbeziehungsregelung⁹⁴³ befindet sich in Art. 7 Abs. 6 S. 2 UNFCCC⁹⁴⁴:

„Anybody or agency, whether national or international, governmental or non-governmental, which is qualified in matters covered by the Convention, and which has informed the secretariat of its wish to be represented at a session of the Conference of the Parties as an observer, may be so admitted unless at least one third of the Parties present object.“⁹⁴⁵

Nicht ganz nachvollziehbar ist, dass eine Minderheit der Vertragsparteien (mindestens 33,3 Prozent) über die Versagung einer Akkreditierung ermeslen können.

Art. 7 Abs. 6 S. 3 UNFCCC ordnet weiter an, dass die Zulassung des Beobachterstatus und die Teilnahme von Beobachterorganisationen an UNFC-

⁹⁴¹ Allgemein zum Anerkennungsverfahren s. *UNFCCC*, Information for Organizations without Observer Status, <unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/how-obtain-observer-status#admission> (Stand: 31.7.2020).

⁹⁴² *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 206.

⁹⁴³ Zu Voraussetzungen u. Beispielen in anderen multilateralen Umweltübereinkommen s. *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 55f., Fn. 5.

⁹⁴⁴ In Art. 16 Abs. 8 S. 2 PÜ findet sich eine entsprechende Einbeziehungsregelung für CMA-Sitzungen.

⁹⁴⁵ Identischer Wortlaut mit Regel 7 Abs. 1 COP-EGO.

CC-Sitzungen der von der COP zu verabschiedenden Geschäftsordnung unterliegt.⁹⁴⁶ Die COP hat den „Entwurf der Geschäftsordnung der Konferenz der Vertragsparteien und ihrer Nebenorgane“⁹⁴⁷ seit der zweiten Klimakonferenz nicht gemäß Art. 7 Abs. 3 UNFCCC angenommen.⁹⁴⁸ Der Grund ist, dass sich einige Vertragsstaaten bis heute gegen den Entwurfsart. 42 aussprechen, der Abstimmungsregeln normiert.⁹⁴⁹ Die COP und ihre Unterorgane wenden den Geschäftsordnungsentwurf mit Ausnahme der Regelung zu Mehrheitsbeschlüssen⁹⁵⁰ faktisch an,⁹⁵¹ inklusive der Regelungen zur NGO-Einbeziehung.

Das Akkreditierungsverfahren führt das UNFCCC-Sekretariat im Vorfeld der jährlichen COPs durch, dass sich nach Art. 7 Abs. 6 UNFCCC und der Entwurfsgeschäftsordnung richtet.⁹⁵² Eine NGO stellt einen Antrag zum Erhalt des UNFCCC-eigenen Beobachterstatus. Das Sekretariat prüft daraufhin die Bewerbung und gibt eine Empfehlung ab, bevor das Präsidium der COP eine vorläufige Zulassung zur Teilnahme an der darauffolgenden Vertrags-

⁹⁴⁶ In Art. 16 Abs. 8 S. 3 i. V. m. Abs. 5 PÜ findet sich eine entsprechende Anordnung.

⁹⁴⁷ Engl. Draft Rules of Procedure (ROP) of the Conference of the Parties and its Subsidiary Bodies in COP, Organizational Matters: Adoption of the Rules of Procedure, FCCC/CP/1996/2, S. 2ff.

⁹⁴⁸ Zuletzt COP 25 - Tagesordnungspunkt 2 (Organisatorisches) b (Annahme der GO) im Jahr 2019. Status: Herr Claudio Garrido (Chile) führte informelle Konsultationen durch. Die COP beschloss, die Konsultationen auf der COP 26 fortzusetzen.

⁹⁴⁹ COP, Organizational Matters: Adoption of the Rules of Procedure, FCCC/CP/1996/2, S. 1, Abs. 2 Hs. 2f.

⁹⁵⁰ Aufgrund der Unstimmigkeit zwischen den Parteien gilt die sog. Einstimmigkeitsregel für alle Beschlüsse. Kritisch zum Konsensprinzip u. indirekten Veto-Recht im UNFCCC-Prozess s. *Amelung*, Das „Paris-Agreement“, 2016, S. 8f.; *Kemp*, Int Env Agree 16 (2016), 757ff.

⁹⁵¹ COP, Organizational Matters: Adoption of the Rules of Procedure, FCCC/CP/1996/2, S. 1, Abs. 2 Hs. 3 u. COP, Report of COP 1, FCCC/CP/1995/7, Abs. 10.

⁹⁵² SBI, Promoting Effective Participation in the Convention Process, FCCC/SBI/2004/5, Kapitel II (Zulassung von Beobachterorganisationen), Abs. 7 S. 1.

staatenkonferenz ausspricht. Die formale unbefristete⁹⁵³ Zulassung erfolgt durch COP-Beschluss.⁹⁵⁴

Das Sekretariat informierte das Nebenorgan für die Durchführung des Übereinkommens (SBI) im Jahr 2004 über die Vorgehensweise des Zulassungsverfahrens, die das SBI zur Kenntnis nahm.⁹⁵⁵ Dieses Verfahren sieht unter anderem vor, dass die antragstellenden NGOs verpflichtet sind, eine Erklärung über die Kompetenz in Konventionsfragen abzugeben (lit. a), einen Nachweis über ihre eigenständige juristische Persönlichkeit (lit. b) und ihre Gemeinnützigkeit und/oder ihre Steuerbefreiung in einem Mitgliedstaat der Vereinten Nationen, einer ihrer Sonderorganisationen, der Internationalen Atomenergiebehörde oder einem Vertragsstaat der Organisationen des Internationalen Gerichtshofs (lit. c) zu erbringen.⁹⁵⁶ Der Absatz enthält eine nicht abschließende Aufzählung („inter alia“), sodass weitere Nachweise vom Sekretariat verlangt werden können.

Für die NGO-Teilnahme an COPs, CMPs und CMAs gilt ein einheitliches Zulassungsverfahren.⁹⁵⁷ Beschluss 36/CMP.1 sieht in Abs. 2 lit c sublit. ii vor, dass für die Zulassung von Beobachterorganisationen zu Sitzungen der COP und CMP ein einheitliches Verfahren angewandt wird. Dabei fasst der COP die Beschlüsse über die Zulassung von Beobachterorganisationen. Zugelassene Organisationen können sowohl bei Sitzungen der COP und der CMP als auch ihrer Unterorgane im Rahmen des Konventionsprozesses vertreten sein.⁹⁵⁸

Auch die CMA hat in Beschluss 2/CMA.1, Abs. 1 lit. c sublit. ii, vereinbart, dass bei der Anwendung des Geschäftsordnungsentwurfs gemäß Art. 16

⁹⁵³ COP, Report of COP 1, FCCC/CP/1995/7, Abs. 22.

⁹⁵⁴ SBI, Promoting Effective Participation in the Convention Process, FCCC/SBI/2004/5, Kapitel II (Zulassung von Beobachterorganisationen), Abs. 9.

⁹⁵⁵ SBI, Report of SBI 20, FCCC/SBI/2004/10, Abs. 100.

⁹⁵⁶ SBI, Promoting Effective Participation in the Convention Process, FCCC/SBI/2004/5, Kapitel II (Zulassung von Beobachterorganisationen), Abs. 8.

⁹⁵⁷ Die COP-GO findet sinngemäß im Rahmen des PÜ u. KP Anwendung (Art. 16 Abs. 5 PÜ u. Art. 13 Abs. 5 KP).

⁹⁵⁸ Beschluss 36/CMP.1, Abs. 2 lit. c sublit. i.

Abs. 5 PÜ in Bezug auf die Entwurfsregeln 6 und 7 ein einheitliches Verfahren für die Zulassung von Beobachterorganisationen zu den COP- und CMA-Tagungen angewandt wird. Auch hier fällt die COP die Entscheidungen über die Zulassung.⁹⁵⁹

Beispielsweise sind mit Stand von Februar 2019 allein 150 NGOs mit Sitz in Deutschland beim Klimasekretariat zugelassen. Davon gehören 40 NGOs der Constituency Umwelt-NGOs und 57 NGOs den RINGOs an. 24 deutsche NGOs gehören zu keiner Gruppe, beispielsweise die Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e. V., Green City e. V. oder die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG).⁹⁶⁰

Die hohe Zahl der akkreditierten NGOs deutet auf eine liberale Anwendung der Akkreditierungsvoraussetzungen durch die COPs hin. Sie zeigt gleichermaßen, dass vielseitige gesellschaftliche Interessen durch den Klimawandel berührt sind.⁹⁶¹ Die Bedeutung des Akkreditierungs- und Constituency-Systems zur Beteiligung der Öffentlichkeit wird unter dem Pariser Übereinkommen wahrscheinlich wachsen. Mit jedem neuem Einreichungszyklus der nationalen Klimaschutzbeiträge (2020/2021, 2025, 2030, ...) und jeder erneuten weltweiten Bestandsaufnahme (2023, 2028, 2033, ...) bieten sich öffentlichkeitswirksame Momente und eröffnen sich große Spielräume für die Einflussnahme von Umwelt-NGOs auf ihre nationalen Regierungen.⁹⁶²

Die einhergehenden Privilegien für akkreditierte und zu Sitzungen zugelassenen NGOs betrachtet die Arbeit im weiteren Verlauf genauer.⁹⁶³

⁹⁵⁹ S. a. UNFCCC, UNFCCC Standard Admission Process for NGOs, <unfccc.int/files/parties_and_observers/observer_organizations/application/pdf/unfccc_standard_admission_process_ngos.pdf> (Stand: 20.6.2021), S. 6.

⁹⁶⁰ Da die öffentlich zugängliche NGO-Liste nur die Zugehörigkeit zu maximal 2 Constituencies anzeigt, können die realen Zugehörigkeitszahlen höher sein; UNFCCC, Admitted NGOs, <unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/admitted-ngos/list-of-admitted-ngos> (Stand: 20.6.2021).

⁹⁶¹ Oberthür/Buck *ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 120.

⁹⁶² Kuypers/Linnér/H. Schroeder, WIREs Climate Change 9 (2018), 1 (4).

⁹⁶³ S. Unterkapitel 4.6 u. 4.7.

4.6 Umwelt-NGOs und die internationalen Klimaverhandlungen

Am Pariser Weltklimagipfel im Dezember 2015 nahmen neben den Staaten-delegationen, dem Klimasekretariat sowie Internationalen Organisationen 1.079 akkreditierte nichtstaatliche Organisationen teil. Der bedeutende Gipfel zählte insgesamt 6.306 Teilnehmende nichtstaatlicher Organisationen.⁹⁶⁴ Die Kattowitzer COP 24 im Jahr 2018 zählte gegenüber den 11.090 anwesenden staatlichen Delegationsmitgliedern 5.054 NGO-Mitglieder und insgesamt weniger NGOs (1.032) als die COP 21.⁹⁶⁵ Eine genaue Aufschlüsselung nach den einzelnen Interessengruppen nimmt das Klimasekretariat nicht vor. Daher ist die genaue Anzahl der aus Umwelt-NGOs stammenden Personen unklar, die als Teil der transnationalen klimabewegten Zivilgesellschaft im formellen UNFCCC-Prozess partizipieren. Klar ist hingegen, dass die vertretenen NGOs als transnationale Interessenvertretung stark vernetzt sind und eng miteinander zusammenarbeiten.

Der folgende Abschnitt legt die Partizipationsformen der Umwelt-NGOs im internationalen Verhandlungs- und Rechtserzeugungsprozess unter der Rahmen stiftenden Konvention dar. Er untersucht detailliert, wie Umwelt-NGOs bei den Klimaverhandlungen partizipieren, also welche (gewohnheitsrechtlichen) Verfahrensrechte ihnen zustehen. Von Bedeutung sind hierbei sowohl die rechtlichen Grundlagen als auch die gewohnheitsrechtliche Konvention, die sich bei der Zusammenarbeit von Staats- und NGO-Delegationen schrittweise herausgebildet hat.

Die Beobachterdelegationen bringen sich auf unterschiedlichem Wege in den Prozess ein. NGO-Vertreterinnen und -Vertreter sind häufig Teil offizieller Regierungsdelegationen (4.6.1). NGOs bündeln in unabhängig verfassten und verfahrensrechtlich privilegierten Constituencies gemeinsam ihre Kräfte oder agieren als einzelner NGO-Akteur im formellen UNFCCC-Prozess

⁹⁶⁴ UNFCCC, List of Participants, FCCC/CP/2015/INF.3 (Part 3).

⁹⁶⁵ UNFCCC, List of Participants, FCCC/CP/2018/INF.3.

(4.6.2). Dabei entsteht eine Spannung, inwieweit Beobachter mit ihrem Wissen oder ihrer Erfahrung den Prozess unterstützen und inwieweit sie ihn in Frage stellen. Dieses Spannungsfeld erläutert die Arbeit im weiteren Verlauf an ausgewählten Beispielen. Neben den offiziellen Verhandlungen der Staatsvertretungen finden zahlreiche Begleitveranstaltungen statt, deren Bedeutung herauszuarbeiten ist (4.6.3). Der letzte Abschnitt 4.6.4 thematisiert ein Gerechtigkeitsproblem innerhalb der klimabewegten NGO-Gruppe, welches bestehende Ungleichheiten in der Interessenvertretung verstärkt: die Dominanz finanzstarker westlicher Umwelt-NGOs im UNFCCC-Prozess. In diesem Zusammenhang zeigt sich auch innerhalb der gemeinnützigen NGO-Gruppe eine Machtasymmetrie, die die Verhandlungsergebnisse beeinflussen kann (4.6.4).

4.6.1 Benannte Mitglieder staatlicher Regierungsdelegationen

Die Entwurfsgeschäftsordnung (EGO) der COP, die auf der zweiten Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 1996 erstmals vorgelegt wurde, befasst sich in den Regeln 17 bis 21 mit der Vertretung der Staaten und deren Verfasstheit. Jede an einer Konferenz teilnehmende Vertragspartei lässt sich durch eine Delegation vertreten, die sich aus einer Delegationsleitung und je nach Bedarf aus weiteren akkreditierten oder stellvertretenden Vertreterinnen und Vertretern oder Beraterinnen und Beratern zusammensetzt.⁹⁶⁶ Regel 18 EGO stellt klar, dass stellvertretende sowie beratende Mitglieder durch Benennung der Delegationsleitung als Staatsvertretung auftreten können.

Angaben zur Größe oder der genauen Zusammensetzung befinden sich nicht in dem Geschäftsordnungsentwurf. Die Regeln berechtigen die Regierungen, alle Personen eigenständig zu benennen, die sie in ihren Delegationen vertreten sollen. Um einer bestimmten Delegation anzugehören, ist die Staatsangehörigkeit einer Person unerheblich. Das Klimasekretariat respektiert die eigenverantwortliche Auswahl, erlaubt aber keiner Person, sich für die gleiche

⁹⁶⁶ Regel 17 EGO.

Veranstaltung unter mehr als einer Benennung zu registrieren. Das Sekretariat ist dafür bekannt, dass es die Mandate derjenigen Personen, die ihre Delegation etwa aufgrund von individuellen Beratungsverträgen wechseln, genauer prüft.⁹⁶⁷

Einige Regierungen nehmen in ihren Delegationen NGO-Mitglieder aus ihren Ländern auf, um verschiedene gesellschaftliche Gruppen zu repräsentieren. Wiederum andere Staatendelegationen nutzen NGO-Mitglieder als Sachverständige, so etwa Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Forschung sowie aus der Privatwirtschaft.⁹⁶⁸ Jede Regierung entwickelt ihre eigenen Regeln für die Verwaltung dieser Rollen. Sie bestimmt Vertraulichkeitsregeln und nimmt Einschränkungen hinsichtlich des Umfangs vor, inwieweit Delegierte im Namen der Regierung in Erscheinung treten dürfen.⁹⁶⁹

Ein gutes Beispiel ist die Teilnahme von NGO-Mitgliedern der Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD)⁹⁷⁰ als internationale Klimadiplomatinnen und -diplomaten. Die Völkerrechtlerinnen und -rechtler bieten Rechtsberatung und Unterstützung bei internationalen Umweltverhandlungen sowohl für staatliche als auch für NGO-Delegationen an. Eines der Gründungsprojekte von FIELD war die direkte Unterstützung kleiner Inselstaatendelegationen während der Verhandlungen zur Klimarahmenkonvention. Die Rechtsexpertinnen und -experten werden häufig zur Beratung dieser Staatendelegationen in Konventionsgremien⁹⁷¹ zugelassen, in denen sie auch Mitgliedsstaaten der Allianz kleiner Inselstaaten (AOSIS) beraten.⁹⁷²

⁹⁶⁷ Oberthür/Buck ua, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 134f.

⁹⁶⁸ Bäckstrand in Dryzek/Norgaard/Schlosberg (Hrsg.), *Oxford Handbook of Climate Change and Society*, 2013, 669 (678).

⁹⁶⁹ Oberthür/Buck ua, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 134.

⁹⁷⁰ Mit Sitz in London; s. FIELD, Home, <field.org.uk/> (Stand: 20.6.2021).

⁹⁷¹ S. insb. Art. 9 (SBSTA) u. Art. 10 (SBI) UNFCCC.

⁹⁷² S. a. *International Institute for Environment and Development*, FIELD, <iied.org/foundation-for-international-environmental-law-development> (Stand: 26.3.2019).

FIELD ist zwar als NGO akkreditiert und der Gruppe der Umwelt-NGOs zugehörig,⁹⁷³ aber die Rolle, die ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter spielen, ist nicht die der akkreditierten unabhängigen NGO-Vertretung,⁹⁷⁴ sondern die der wissenschaftlich-analytischen Regierungsberatung der Staatendelegationen.⁹⁷⁵ Es scheint, dass die große Mehrheit und vor allem Regierungsdelegationen von (kleineren) Entwicklungsländern, insbesondere aus der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) und die auf kleinen Inseln gelegenen Entwicklungsländer (SIDS), auf Vertreterinnen und Vertreter aus der Wissenschaft und dem NGO-Bereich zurückgreifen.⁹⁷⁶

Die inhärente Gefahr bei der engen Zusammenarbeit von staatlichen und NGO-Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern⁹⁷⁷ ist die Vereinnahmung der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft,⁹⁷⁸ die mit dem Verlust ihrer Unabhängigkeit einhergehen kann. Aber gerade diese von Regierungen unabhängige Meinungsbildung und Entscheidungsfindung legitimiert die zivilgesellschaftlichen Akteure und bildet den Mehrwert nichtstaatlicher Partizipation.

4.6.2 Verfahrensbeteiligung als Beobachterorganisation

Bereits Art. 4 Abs. 1 lit. i UNFCCC sieht vor, dass Staaten zu einer möglichst breiten Beteiligung auch von nichtstaatlichen Akteuren am UNFCCC-Prozess ermutigen sollen. Staaten sind und bleiben zwar die Hauptakteure des UNFCCC-Prozesses, aber auch NGOs bringen sich im Rahmen ihrer verfahrensrechtlichen Möglichkeiten ein. Wenn Vertreterinnen und Vertreter von Umwelt-NGOs keinen Beratungsstatus innerhalb staatlicher Delegationen

⁹⁷³ UNFCCC, Admitted NGOs, <unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/admitted-ngos/list-of-admitted-ngos> (Stand: 10.5.2019).

⁹⁷⁴ Hierzu gleich Unterkapitel 4.6.2.

⁹⁷⁵ *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 135, 208.

⁹⁷⁶ Exemplarisch zum COP 17 in Durban s. *Böhmelt/Koubi/Bernauer*, Eur J Polit Res 53 (2014), 18ff.

⁹⁷⁷ Die Zusammenarbeit ist a. als Inside-Inside-Strategie oder doppelte Inside-Strategie zu bezeichnen.

⁹⁷⁸ *Brunnengräber*, GAIA 23 (2014), 306 (307).

einnehmen,⁹⁷⁹ treten die NGOs (gemeinsam) als zivilgesellschaftliche Akteure in Erscheinung. Die Beteiligung von Umwelt-NGOs als akkreditierte nichtstaatliche Beobachterorganisationen, wie beispielsweise des US-amerikanischen Klimanetzwerk 350.org,⁹⁸⁰ steht im Fokus der folgenden Ausführungen.

Die Zulassung und Teilnahme von Umwelt-NGOs am UNFCCC-Prozess ist grundsätzlich vorgesehen (bereits in Art. 7 Abs. 6 UNFCCC).⁹⁸¹ Die Mitwirkungsrechte von akkreditierten NGOs beziehen sich auf Sitzungen während der Vertragsstaatenkonferenzen, der Zwischenverhandlungen und auf die Mitarbeit in den zahlreichen UNFCCC-Gremien. Die Teilnahme richtet sich nach den Regeln 7 und 30 EGO⁹⁸² und nach dem Beschluss 18/CP.4, der die Teilnahme von zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen an Kontaktgruppentreffen einheitlich regelt. Regel 7 Abs. 2 EGO normiert:

„observers may, upon invitation of the President, participate without the right to vote in the proceedings of any session in matters of direct concern to the body or agency they represent, unless at least one third of the Parties present at the session object.“

Die Sitzungen der UNFCCC-Organe stehen den Umwelt-NGOs danach grundsätzlich offen, auch wenn sie bei den Sitzungen über kein Stimmrecht verfügen.

Die folgende Abschnitt beschreibt detailliert die sich im Zusammenhang mit offiziellen Sitzungen ergebenden NGO-Partizipationsrechte und die bestehende Beteiligungspraxis.

⁹⁷⁹ Zum Beraterstatus s. Kapitel 4.6.1.

⁹⁸⁰ *Sustainable Markets Foundation - 350.org*, About 350, <350.org/about/> (Stand: 20.6.2021).

⁹⁸¹ S. Unterkapitel 4.1 u. 4.5.

⁹⁸² Die GO findet sinngemäß im Rahmen des PÜ u. KP Anwendung (Art. 16 Abs. 5 PÜ u. Art. 13 Abs. 5 KP); s. a. *UNFCCC, Guidelines for the Participation of Representatives of NGOs at Meetings of the Bodies of the UNFCCC*, 2017, 5 (Kapitel C).

Die NGOs beteiligen sich wie folgt:

- Zugang zum Konferenzstandort,
- Anwesenheit während Sitzungen,
- Mündliche und schriftliche Beiträge,
- Persönliche Lobbying-Aktivitäten und
- Verbreitung von Informationen.⁹⁸³

Abschnitt 4.6.2.1 erläutert den Zugang von NGO-Delegierten zum Konferenzgelände und zu den verschiedenen Verhandlungs- und Sitzungsformaten. Im begrenzten Umfang sind Redebeiträge während und schriftliche Stellungnahmen von Umwelt-NGOs zu den Diskussionen möglich (4.6.2.2). NGO-Vertreterinnen und -Vertreter betreiben umfangreiches direktes Lobbying (4.6.2.3) und verbreiten Informationen (4.6.2.4).

4.6.2.1 Zugang zu und Anwesenheit an Sitzungen

Jede gemäß Art. 7 Abs. 6 UNFCCC akkreditierte Organisation nominiert im Vorfeld Vertreterinnen und Vertreter, die sie während der Sitzungen der Konventionsorgane repräsentieren. Deren Namen teilt die NGO dem Klimasekretariat selbst mit oder im Falle einer NGO, die einer Interessengruppe angehört, die benannte Kontaktstelle⁹⁸⁴. Die NGOs sind ganz überwiegend in einer oder mehreren der neun Interessengruppen (z. B. Umwelt-NGOs oder RINGOs) organisiert.⁹⁸⁵ Umwelt-NGOs partizipieren jedoch auch ohne Verfasstheit in einer der neun Constituencies. Die freiwillige Eingliederung in eine Constituency bringt einige potenzielle Vorteile mit sich und entgegen einiger Befürchtungen schließt sie weder die direkte Kommunikation zwischen dem Sekretariat und einer einzelnen Beobachterorganisation aus, noch

⁹⁸³ Einteilung nach *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S.128ff.

⁹⁸⁴ Engl. Focal Point.

⁹⁸⁵ Dazu Kapitel 4.1.

impliziert sie eine Souveränität der Kontaktstelle (im Falle der Umwelt-NGOs des CANs) über die Interessengruppe.⁹⁸⁶

Nach der Nominierungsmitteilung erfolgt vor Ort eine Registrierung der NGO-Personen, die individuelle, mit Lichtbild versehene Ausweise ausgehändigt bekommen. Diese sekundären Konferenzausweise (NGO-Badges) berechtigen zum Zutritt zum Konferenzgelände, jedoch nur zum beschränkten Zugang zu einzelnen Sitzungen.⁹⁸⁷

Regel 30 Abs. 1 EGO normiert, dass die COP ihre Sitzungen öffentlich abhält, sofern sie nichts anderes beschließt. Absatz 2 regelt, dass die Sitzungen der Nebenorgane unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden, sofern die COP nichts anderes beschließt. Im Jahr 1993 stellte das Zwischenstaatliche Verhandlungskomitee für das UNFCCC (INC) fest, dass in Übereinstimmung mit der Geschäftsordnung⁹⁸⁸ des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung,⁹⁸⁹ auf die sich die Entwurfsgeschäftsordnung der UNFCCC weitgehend stützt, die Regel 30 Abs. 2 EGO so auszulegen ist, dass ordnungsgemäß akkreditierte Beobachterorganisationen an privaten Sitzungen teilnehmen können.⁹⁹⁰ Nur Beschluss 18/CP.4 ergänzt diese Regelungen zum Grad der Öffentlichkeit und zur Transparenz der UNFCCC-Sitzungen.

Die verschiedenen Sitzungsarten und ihr tatsächlicher Grad an Öffentlichkeit sind in chronologischer Reihenfolge in der folgenden Tabelle 2 dargestellt:

⁹⁸⁶ Dazu kritisch später in Kapitel 4.6.4.

⁹⁸⁷ UNFCCC, Guidelines for the Participation of Representatives of NGOs at Meetings of the Bodies of the UNFCCC, 2017, S. 4.

⁹⁸⁸ UNEP, Report of COP 1 to the Basel Convention, UNEP/CHW.1/24, Annex III: Rules of Procedure, <brsmeas.org/Implementation/Publications/Other/tabid/2645/language/fr-CH/Default.asp x#> (Stand: 20.6.2021).

⁹⁸⁹ UN Treaty Collection, Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, <treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-3&chapter=27&clang=en> (Stand: 20.6.2021).

⁹⁹⁰ INC, Report of the INC 8, A/AC.237/41, Abs. 106 lit. c.

Sitzungsarten	Plenarsitzung (PS)	Kontaktgruppe (KG)	Informelle Konsultation	„Informal Informal“ (II)	KG-Ergebnis	Abschließende PS
Beschreibung	Die Plenarsitzung bietet ein Forum für allgemeine Stellungnahmen zu den vorgesehenen Tagesordnungspunkten der Sitzung. Verhandlungen finden hier selten statt.	KG führen Verhandlungen zu bestimmten Tagesordnungspunkten durch, um ein vereinbartes Ergebnis zu erzielen.	Der Präsident oder die Präsidentin, der oder die Vorsitzende eines Nebenorgans oder KG-Fazilitätoren und -fazilitatoren benutzen informelle Konsultationen ein.	Die Vertragsparteien nutzen eine Reihe von kleineren Gruppenzusammensetzungen wie z. B. „Friends of the Chair“ & sog. „IIs“, um Verhandlungen über strittige Themen voranzutreiben oder detaillierte Entwurfsarbeiten zu beschleunigen.		
Dokumententyp	Dokumente zur Vorbereitung der Sitzung	Beratungen zum Entwurfstext	Entwurfstext	Beratungen zum Entwurfstext	L Dokument ⁹⁹¹	Annahme L Dokument
Zugang	Öffentlich	Zugänglich, es sei denn, ein Drittel der bei der Sitzung anwesenden Vertragsparteien widersprechen.	Wenn keine KG-Treffen stattfinden, dann können die ersten und letzten Sitzungen der informellen Konsultationen	Geschlossen	Zugänglich, es sei denn, ein Drittel der bei der Sitzung anwesenden Vertragsparteien widersprechen.	Öffentlich

⁹⁹¹ Dokument mit beschränkter Verbreitung, engl. limited distribution document, enthält Entwürfe zu Beschlüssen u. Schlussfolgerungen, die den UNFCCC-Organen zur Annahme vorgelegt werden.

		Der oder die Vorsitzende kann je- derzeit bestimmen, dass die Sitzung geschlossen wird.	Der oder die Vorsitzende kann je- derzeit bestimmen, dass die Sitzung geschlossen wird.			
NGO Stellungnahme	ja	ja	ja	nein	nein	ja
Audio- & Videoaufzeichnung/ Internet-Übertragung	ja	nein	nein	nein	nein	ja
Rechtliche Grundlage	Regel 30 Abs. 1 Hs. 1 EGO	Beschluss 18/CP.4, Abs. 1	Regel 30 Abs. 1 Hs. 2 EGO	Regel 30 Abs. 1 Hs. 2 EGO	Beschluss 18/CP.4, Abs. 1	Regel 30 Abs. 1 Hs. 1 EGO

Tabelle 2: Sitzungsarten bei UNFCCC-(Zwischen-)Verhandlungen, Eigene Darstellung.⁹⁹²

⁹⁹² In Anlehnung an UNFCCC, Observer Guide, 2018, S. 4.

In jedem Fall ist die Anwesenheit von Beobachterorganisationen in den als „closed“ (geschlossen) bezeichneten informellen Sitzungsrounden, die sogenannten „Informals Informals“, nicht gestattet.⁹⁹³

Bei den informellen Konsultationen können Umwelt-NGOs zu der ersten und letzten Sitzung zugelassen werden, wenn keine Kontaktgruppentreffen stattfinden. In der ersten Sitzung dominieren allgemeine staatliche Erklärungen zu den vorbereitenden Konferenzdokumenten und Erwartungen an die Konferenz. In der letzten Konsultation geben staatliche Delegierte Erklärungen zu den Verhandlungsergebnissen ab. Daher sind Umwelt-NGOs von den wesentlichen Sitzungen ausgeschlossen, in denen diskutiert und Kompromisse ausgehandelt werden.

Zu den Kontaktgruppentreffen ist hinzuzufügen, dass sie für akkreditierte Beobachterorganisationen offenstehen, solange sie für alle Regierungsdelegationen zugänglich sind.⁹⁹⁴

In der Praxis kritisieren NGO-Delegierte häufig die Größe der Sitzungsräume, die beabsichtigt oder unbeabsichtigt, die Zahl der physisch anwesenden NGO-Delegierten einschränken kann. Nicht nur physische Hindernisse beschränken regelmäßig die NGO-Anwesenheit, sondern auch der Ausschluss durch den Vorsitz. Die Entscheidung, eine Sitzung nur im Kreise staatlicher Delegationen abzuhalten, wird in der Regel vom Vorsitz getroffen, nachdem informelle Sondierungen unter den Staatendelegationen oder durch Diskussionen innerhalb des Präsidiums stattfanden. Die Frage der Anwesenheit unterliegt jedoch keiner öffentlichen Debatte.⁹⁹⁵ Insbesondere Umwelt-NGOs betrachten diese Ausschlusspraxis als besonders kritisch. Sie argumentieren, dass die Sitzungen in der Regel dann geschlossen werden, wenn die Diskussionen politisch sensibel sind und konkrete Kompromiss-

⁹⁹³ UNFCCC, Guidelines for the Participation of Representatives of NGOs at Meetings of the Bodies of the UNFCCC, 2017, 5 (Kapitel C).

⁹⁹⁴ Beschluss 18/CP.4, Abs. 1; s. a. SBI, Report of SBI 8, FCCC/SBI/1998/6, Abs. 82.

⁹⁹⁵ Oberthür/Buck *ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 131.

lösungen zu suchen sind.⁹⁹⁶ Gerade in dieser Politikphase aber, und insbesondere bei kontroversen Themen, müssten die Regierungsdelegationen von den zivilgesellschaftlichen Beobachterorganisationen beobachtet werden können.⁹⁹⁷

Regel 8 EGO verpflichtet das Klimasekretariat den gemäß Art. 7 EGO berechtigten NGOs das Datum und den Ort von jeder der von der COP geplanten Sitzung mitzuteilen, sodass sie vertreten sein können. Wenn Zugangsbeschränkungen vom Sekretariat für Kontaktgruppentreffen oder informelle Treffen geplant sind, erhalten die neun nichtstaatlichen Gruppen darüber informelle Vorabinformationen vom Sekretariat. Das UNFCCC-Sekretariat händigt zudem eine begrenzte Anzahl von Zugangstickets für die bevorstehenden Sitzungen.

Zusätzlich zu den offiziellen intergouvernementalen Sitzungen finden weitere Treffen statt, die für NGOs von Bedeutung sind. Die zu einer Constituency angehörigen NGOs erhalten aktuelle Informationen durch tägliche Treffen der jeweiligen Interessengruppe sowie gelegentliche und sehr begrenzte Einladungen zu Ministerempfangen des Gastgeberlandes. Ferner bietet die Verfasstheit in einer Interessengruppe einen möglichen Zugang zu bilateralen Treffen mit den Beamtinnen und Beamten der Konventionsorgane sowie mögliche Einladungen vom Sekretariat zu Workshops mit begrenztem Zugang zwischen den Sitzungsperioden (sog. engl. Intersessionals).⁹⁹⁸

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Konvention und die Geschäftsordnung dahingehend zu interpretieren sind, dass sie zumindest ein Recht auf Zutritt zum Konferenzgelände und ein beschränktes Recht auf Anwesenheit an den formellen öffentlich zugänglichen Sitzungen für akkreditierte

⁹⁹⁶ Ähnlich a. *Brühl* in Brunnengräber/Weizsäcker ua (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsresource*, 2001, 137 (146).

⁹⁹⁷ *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 131.

⁹⁹⁸ *UNFCCC, NGO Constituencies*, 2014, 1f.

Umwelt-NGOs gewährleisten.⁹⁹⁹ Aufgrund der beschriebenen räumlichen Gegebenheiten und der staatsgeleiteten strategischen Verhandlungsführung sind Umwelt-NGOs, die als Beobachter akkreditiert sind, häufig von dem wesentlichen Verhandlungsgeschehen ausgeschlossen. Diese von Umwelt-NGOs oft als willkürlich und intransparent wahrgenommenen Sitzungsausschlüsse behindert sie, den Verhandlungsprozess zu beobachten und sich effektiv an ihm zu beteiligen.

4.6.2.2 Redebeiträge von Umwelt-NGOs

Die NGO-Anwesenheit an Sitzungen der UNFCCC-Organe wird ferner so ausgelegt, dass sie sich auf die Möglichkeit erstreckt, dass NGOs mündlich „eingreifen“ können.¹⁰⁰⁰ NGO-Interventionen sind entweder formell vorbereitete Erklärungen für die Plenarsitzungen oder spontane Erklärungen, die NGOs bei substanziellen Debatten abgeben.

Die Zugehörigkeit zu und die Kooperation in einer der nichtstaatlichen Interessengruppen beruht auf gegenseitiger Übereinkunft zwischen der Beobachterorganisation und der offiziellen Interessengruppe. Im formellen UNFCCC-Verfahren haben die Vertreterinnen und Vertreter der Constituencies, darunter die Umwelt-NGOs, aus einer gewohnheitsrechtlichen Praxis heraus die Möglichkeit, sich während der öffentlich zugänglichen Plenarsitzungen in Form eines zeitlich beschränkten Redebeitrages zu beteiligen. Der mündliche Beitrag erfolgt im Anschluss von staatlichen und von intergouvernementalen Interventionen. Der Sitzungsvorstand und das Klimasekretariat gewähren bis zu zwölf NGO-Repräsentantinnen und Repräsentanten

⁹⁹⁹ Oberthür/Buck *ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 130.

¹⁰⁰⁰ Oberthür/Buck *ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 131.

zwei bis fünf Minuten Redezeit.¹⁰⁰¹ Den NGOs ist es selbst überlassen zu entscheiden, welche Gruppen und welche Einzelpersonen die den einzelnen Constituencies grob zugewiesene Redezeit nutzen.¹⁰⁰²

Zu beobachten ist, dass die Anwesenheit und Aufmerksamkeit der staatlichen Regierungsdelegationen für nichtstaatliche Erklärungen zum Teil nicht mehr gegeben sind, da diese zuletzt nach stundenlangen Plenarsitzungen abgegeben werden. Wie die formalen Erklärungen der staatlichen Delegationen, sind die meist gemeinsam in den Constituencies vorbereiteten Erklärungen¹⁰⁰³ nicht besonders hilfreich oder effektiv, die Delegationen oder die Verhandlungsergebnisse zu beeinflussen. Darum machen viele NGOs keinen Gebrauch von der ihnen ermöglichten Redezeit.¹⁰⁰⁴

Insbesondere Umwelt-NGOs profitieren eher von der Möglichkeit, bei inhaltlichen Debatten spontan eingreifen zu können. Die Entwurfsgeschäftsordnung verbietet solche Redebeiträge nicht und überlässt die Möglichkeit zur Intervention dem Ermessen des Vorsitizes. Im hochpolitisierten UNFCCC-Verhandlungskomplex nutzen die staatlichen Verhandlungsführerinnen und -führer ihren Ermessensspielraum selten zugunsten von NGO-Beiträgen. Ausnahmen zu dieser gewohnheitsrechtlichen Praxis lässt der Vorsitz bei Verhandlungen mit hochtechnischem Charakter zu, wenn er die Einholung von Sachverständigenmeinungen für sinnvoll erachtet. In diesem Zusammenhang wurden Vertreterinnen und -Vertretern von NGOs ein oder zwei Interventionen am Ende jedes Tagungsordnungspunktes gestattet, und zwar lediglich dann, wenn keine staatliche Delegation Redezeit beantragte.¹⁰⁰⁵

¹⁰⁰¹ Oberthür/Buck ua, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 131.

¹⁰⁰² Ibid.

¹⁰⁰³ Engl. joint constituency statements. Verschriftlichte, längere Versionen der Erklärungen werden häufig im engl. UNFCCC Submission and Statement Portal hochgeladen.

¹⁰⁰⁴ Oberthür/Buck ua, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 131.

¹⁰⁰⁵ Oberthür/Buck ua, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 131f.

Das Nebenorgan für die Durchführung der Konvention (SBI) begrüßte im Jahr 2004 ausdrücklich die Praxis des Präsidiums der COPs, dem Vorsitz der Unterorgane und der Kontaktgruppen, bei Angemessenheit Interventionen von NGOs zu genehmigen. Dabei stellen sie sicher, dass der UNFCCC-Prozess effizient und effektiv abläuft.¹⁰⁰⁶ Das SBI erkennt den Mehrwert der NGO-Redebeiträge zu den Beratungen über inhaltliche Fragen an,¹⁰⁰⁷ die über eine reine Anwesenheitserlaubnis hinausgehen.

Das SBI stimmte weiterhin überein, dass auch NGOs Informationen und Stellungnahmen, wo dies angemessen ist, einreichen können sollten. Diese Einreichungen werden nicht als offizielle Dokumente veröffentlicht, um das Dokumentationsvolumen nicht zu erweitern, sondern auf der Sekretariatswebseite möglichst leicht zugänglich zur Verfügung gestellt.¹⁰⁰⁸ Für diese Zwecke richtete das Sekretariat das „Submission and Statement Portal“¹⁰⁰⁹ ein, bei dem akkreditierte nichtstaatliche Akteure Informationen, eigene Ansichten und Positionen einreichen können.¹⁰¹⁰ Darüber hinaus luden die Vertragsparteien im Jahr 2017 die Vorsitzenden der Nebenorgane und konstituierten Gremien ein, die Beiträge von nichtstaatlichen Interessengruppen durch ihre Einreichungen stärker zu nutzen, und ersuchten das Sekretariat, den Zugang der Vertragsparteien zu nichtstaatlichen Einreichungen zu verbessern.¹⁰¹¹

Während Umwelt-NGOs weiterhin auf verstärkte Möglichkeiten zur öffentlichen Partizipation in substanziellen Debatten drängen und damit versu-

¹⁰⁰⁶ SBI, Report of SBI 20, FCCC/SBI/2004/10, Abs. 103.

¹⁰⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁰⁸ SBI, Report of SBI 33, FCCC/SBI/2010/27, Abs. 148; SBI, Report of SBI 20, FCCC/SBI/2004/10, Abs. 104.

¹⁰⁰⁹ UNFCCC, Submission Portal, <www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx> (Stand: 20.6.2021).

¹⁰¹⁰ Nicht-akkreditierte nichtstaatliche Beobachterorganisation können zu besonderen Aufrufen Einreichungen einschicken, s. dazu UNFCCC, Uploading Submissions and Statements, <unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/submissions-and-statements#eq-2> (Stand: 2.5.2019).

¹⁰¹¹ SBI, Arrangements for Intergovernmental Meetings, FCCC/SBI/2017/L.10, Abs. 19.

chen, sachlich-argumentative Diskussionen gegenüber politischen Aushandlungsprozessen zu befördern, scheint dafür von Seiten der Regierungsdelegationen die breite politische Unterstützung zu fehlen.¹⁰¹²

4.6.2.3 Direkte Lobbying-Aktivitäten

Der Zutritt zum Konferenzgelände ermöglicht den Austausch zwischen Regierungs- und NGO-Delegationen außerhalb der offiziellen Verhandlungssitzungen.¹⁰¹³ Für gewöhnlich unternehmen nationale Umwelt-NGOs die Lobbyarbeit bei ihren staatlichen Delegierten. Regelmäßig trifft sich beispielsweise die deutsche Delegation mit deutschen NGOs bei Klimaverhandlungen (rund 2-3 Treffen pro COP). Sitzungsräume stellt das Klimasekretariat den Gruppen gebührenfrei zur Verfügung. Die NGOs schätzen diese regelmäßigen Austausch- und Koordinierungstreffen als weniger bedeutsam ein, als die Möglichkeit, sich informell und spontan von Angesicht zu Angesicht mit Regierungsdelegierten im öffentlichen Raum des Konferenzgeländes auszutauschen (sog. engl. bilaterals).

Das direkte persönliche Lobbying wird allgemein als der wichtigste Kanal angesehen, über den NGOs den Prozess beeinflussen können.¹⁰¹⁴ In Zeiten der digitalen Kommunikation mit der breiten Verfügbarkeit und Nutzung von elektronischen Kommunikationsgeräten und des kostenlos verfügbaren Internets durch Regierungs- und NGO-Delegationen auf dem meist weitläufigen Konferenzgelände, verlieren physische Zusammentreffen zwar nicht ihre Bedeutung, jedoch werden Zugangsbeschränkungen zu Sitzungen durch ihre Nutzung teilweise überwunden. Die direkte digitale Kommunikation in Echtzeit erweitert die Einflussmöglichkeit der NGOs auf den Verhandlungsfortgang.¹⁰¹⁵

¹⁰¹² Oberthür/Buck ua, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 132.

¹⁰¹³ Zu historischen Lobbytätigkeiten während Sitzungen s. Oberthür/Buck ua, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 132.

¹⁰¹⁴ Ibid.

¹⁰¹⁵ Ibid.

Die Möglichkeit auf staatliche Delegierte Einfluss zu nehmen, beschränkt sich auf diejenigen Personen, die dafür offen sind. Problematisch ist auch, dass aufgrund der beschränkten finanziellen und personellen Ressourcen von Umwelt-NGOs gegenüber anderen nichtstaatlichen Akteuren, wie den Unternehmen der fossilen Wirtschaft (BINGOs), eine wirkungsvolle Einflussnahme unwahrscheinlicher ist.

4.6.2.4 Verbreitung von NGO-Informationen

NGOs versuchen oft, sich am UNFCCC-Prozess zu beteiligen, indem sie ihre Ansichten in Positionspapieren und formellen Einreichungen verschriftlichen. Einige von ihnen investieren erhebliche Ressourcen in den Druck großer Mengen an Materialien, die ihre Einschätzungen und Analysen enthalten. Andere NGOs verfassen und verbreiten kurzlebige Schriftstücke, die sich an die unmittelbaren Bedürfnisse des Lobbyings oder der konkreten Beteiligung an Entwurfsentwicklungen orientieren. Regierungsdelegierte empfinden die schriftliche Form der zielgerichteten Lobbyarbeit als äußerst nützlich, um so über die unabhängigen Ansichten zu reflektieren und sie unter Umständen in die Verhandlungen einbringen zu können.¹⁰¹⁶

Die UNFCCC-Richtlinien zur NGO-Partizipation enthalten einige Verhaltensregeln bezüglich des Informationsmaterials. Die informelle Anwendungspraxis dieser Richtlinien beschränkt die Verbreitung von NGO-Material. Nur UN-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dürfen Materialien in offiziellen Sitzungsräumen verteilen. Poster, Veranstaltungshinweise, Dokumente und andere Materialien von NGOs können unter bestimmten Bedingungen in den dafür vorgesehenen Stellen aufgehängt oder ausgelegt werden.¹⁰¹⁷ NGOs dürfen beispielsweise keine Materialien direkt auf die zugewiesenen Delegiertenplätze im Plenarsaal platzieren. Der Zutritt zu den Sitzungen der

¹⁰¹⁶ Oberthür/Buck *ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 132f.

¹⁰¹⁷ UNFCCC, *Guidelines for the Participation of Representatives of NGOs at Meetings of the Bodies of the UNFCCC*, 2017, S. 5.

einzelnen staatlichen Delegations- und Regionalgruppentreffen ist generell verwehrt.¹⁰¹⁸

Die informellen Regeln sollen zweierlei sicherstellen: Erstens, dass keine Verwirrung über die offiziellen Verhandlungsdokumente und die inoffiziellen NGO-Dokumente entsteht. Zweitens, aus einem praktischen Grund, damit die Menge an Altpapier durch eine massenhafte Verteilung reduziert wird.¹⁰¹⁹ Den NGOs steht es jedoch in der Regel frei, Dokumente direkt an die Delegierten auszuhändigen, sie an die dafür vorgesehenen Stellen zur Verfügung zu stellen¹⁰²⁰ und auf Online-Publikationen aufmerksam zu machen.

Gelegentlich unternahm das Klimasekretariat Anstrengungen, die in der Regel auf Anweisung des Präsidiums oder des Gremiovorsitzes erfolgten, um die Verteilung von gedrucktem NGO-Material zu regeln. Beschwerden bezogen sich auf bestimmte Dokumente, die als irreführend oder unangemessen erachtet wurden. Dies war in erster Linie der Fall, wenn eine NGO die Grenzen des Anstandes überschritten hat, etwa indem sie Einzelpersonen benannte und persönliche Kritik an ihnen übte und die Kritik sich nicht gegen die Regierungen oder Delegationen richtete.¹⁰²¹ Dies führte zu der Entwicklung einer informellen Praxis der Selbstbeschränkung der NGOs, indem sie die direkte Nennung von oder Kritik an Personen in schriftlichen Dokumenten unterlassen.¹⁰²² Die NGO-Partizipations-Richtlinien aus dem Jahr 2017 re-

¹⁰¹⁸ *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 132f.

¹⁰¹⁹ Als Teil des Nachhaltigkeitskonzepts für UNFCCC-Konferenzen, s. UNFCCC, Climate Change Conferences and their Sustainability Concepts, <unfccc.int/files/secretariat/environmental_responsibilities/application/pdf/sustainable_cops_-_best_practices.ppt> (Stand: 2.5.2019), Fn. 10.

¹⁰²⁰ *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 133.

¹⁰²¹ *Ibid.*

¹⁰²² *Ibid.*

geln, dass auf persönliche Attacken zu verzichten und die sozialen, kulturellen, religiösen oder sonstigen Auffassungen und Überzeugungen anderer Teilnehmenden zu respektieren sind.¹⁰²³

Die UNFCCC-Richtlinien zur NGO-Partizipation regeln den Umgang mit analogen Medien. Immer bedeutsamer sind in Zeiten der Digitalisierung hingegen die digitalen Medien. Nicht nur das Klimasekretariat geht dahin über, die offiziellen UN-Dokumente auf der UNFCCC-Website hochzuladen oder auf Bildschirme zu projizieren, anstatt Ausdrücke während der Verhandlungen zur Verfügung zu stellen. Diese Praxis erhöht die Transparenz des UNFCCC-Prozesses, gerade wenn das Klimasekretariat Entwurfstexte tagesaktuell öffentlich zugänglich auf der UNFCCC-Seite hochlädt. Positiv ist auch, dass das Sekretariat gerade in den Verhandlungswochen umfangreiche regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit, auch über die sozialen Medien, zur Information der Öffentlichkeit leistet.

Aber nicht nur das Klimasekretariat stellt im Auftrag der Staatendelegationen Informationen zunehmend digital zur Verfügung, sondern auch Umwelt-NGOs. Sie betreiben ihre eigenen Webseiten und leisten eigene Öffentlichkeitsarbeit zu den Klimaverhandlungen. Sie tragen so einerseits zur Information der Öffentlichkeit bei. Andererseits können sie durch ihre Beiträge, wie Stellungnahmen oder wissenschaftlich fundierte Sachverständigenmeinungen, Einfluss auf staatliche Delegierte nehmen, die ihre substanziellen Anregungen in die formellen Verhandlungssitzungen einbringen können.

4.6.3 Begleitveranstaltungen und Messestände

Das Klimasekretariat fördert ferner auf Anregung des Präsidiums der COPs, CMPs und CMAs¹⁰²⁴ und häufig auch des Gastgeberlandes NGO-Aktivitäten. Neben der organisatorischen Ermöglichung der Teilnahme an formellen Sitzungen stellt es den physischen Raum für Pressekonferenzen und -briefings,

¹⁰²³ UNFCCC, Guidelines for the Participation of Representatives of NGOs at Meetings of the Bodies of the UNFCCC, 2017, S. 5.

¹⁰²⁴ S. Regel 22 Abs. 1 EGO.

Begleitveranstaltungen, Ausstellungen und „Infotainment“¹⁰²⁵ für NGOs zur Verfügung.

Die nichtstaatlichen Begleitveranstaltungen reichen von populärwissenschaftlichen Seminaren und Diskussionsveranstaltungen über Videopräsentationen bis hin zu feierlichen Abendveranstaltungen. Thematisch decken die Aktivitäten typischerweise unterschiedliche Bereiche des Klima- und klimarelevanten Ressourcenschutzes ab. Die Veranstaltungen finden parallel zu den formellen Verhandlungssitzungen statt. Sowohl Staats- als auch Beobachterdelegationen können Nebenveranstaltungen beantragen.¹⁰²⁶ Die organisierten Veranstaltungen bieten ein Forum für die informelle Interaktion zwischen Staatendelegationen, zwischen- und nichtstaatlichen Beobachterorganisationen sowie den Medienvertreterinnen und -vertretern. Nichtstaatliche Akteure sehen sie als Möglichkeit, Einfluss auf die Verhandlungen auszuüben.¹⁰²⁷

Außerdem können Staaten und Organisationen Messestände organisieren und betreiben. Die Stände sind im Konferenzzentrum untergebracht und bieten Gruppen die Möglichkeit, ihre Aktivitäten und Leistungen zur Schau zu stellen und auf unterschiedliche Themen aufmerksam zu machen. Sowohl Begleitveranstaltungen als auch Messestände sind über ein Online-Registrierungssystem beim Klimasekretariat zu beantragen, das die Vergabe koordiniert.¹⁰²⁸

Auf der COP 24 in Kattowitz fanden beispielsweise die Global Climate Action Events, die Klimaschutzbemühungen nichtstaatlicher Akteure beleuchteten, und das Climate Action Studio statt, das die Zusammenarbeit zwischen

¹⁰²⁵ Oberthür/Buck ua, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 135.

¹⁰²⁶ Förder- u. Auswahlkriterien s. *UNFCCC, Revised Eligibility and Selection Criteria for Party Applications for Side Events and Exhibits*, <unfccc.int/files/parties_and_observers/notifications/application/pdf/information_note_on_party_eligibility_criterion_for_side_events.pdf> (Stand: 7.7.2020).

¹⁰²⁷ *Kuyper/Linnér/H. Schroeder, WIREs Climate Change* 9 (2018), 1 (4).

¹⁰²⁸ Detaillierte Beschreibung des Anmeldeverfahrens s. *UNFCCC, Side Events and Exhibits Application Manual*, 2018.

Vertragsparteien und nichtstaatlichen Akteuren hervorhob. Die Interviewten teilten ihre bewährten Praxiserfahrungen oder innovativen Ideen für gemeinsame Klimaschutzmaßnahmen zur Beschleunigung der Umsetzung der Pariser Vertragsziele untereinander aus.¹⁰²⁹

Die Möglichkeit für Umwelt-NGOs Begleitveranstaltungen und Messestände oft in Kooperation mit ihren Herkunftsländern zu organisieren, ist zu begrüßen. Best Practices können zur Schau gestellt und Lösungen international diskutiert werden. Problematisch ist, dass die Staatendelegierten oft gar keine zeitlichen Kapazitäten während der Verhandlungen besitzen, um sich den Begleitveranstaltungen zu widmen.

Abzugrenzen sind die formell zugelassenen Begleitveranstaltungen und Messestände auf dem Konferenzgelände von Parallelveranstaltungen, die außerhalb des UNFCCC-Prozesses und des Geländes stattfinden. Beispiele aus dem Jahr 2019 sind der Alternativgipfel der chilenischen Klimabewegung SCAC¹⁰³⁰ und der „Peoples’ Summit“ in Santiago de Chile, dem ursprünglich angedachten Konferenzort für den COP 25.¹⁰³¹

Nicht genehmigte Demonstrationen zur politischen Meinungsäußerung sind für nichtstaatliche Beobachterorganisationen auf dem UNFCCC-Konferenzgelände generell nicht gestattet.¹⁰³² Genehmigte Demonstrationen auf dem UNFCCC-Gelände sind unüblich. Manche Gastgeberländer der Klimaverhandlungen, wie Polen im Jahr 2018, beschränken ebenfalls, sogar durch Ge-

¹⁰²⁹ UNFCCC, Observer Guide, 2018, S. 3.

¹⁰³⁰ Spanisch Sociedad Civil por la Acción Climática.

¹⁰³¹ S. a. das Lateinamerikanische Manifest zum Klimaschutz v. 9.12.2019, SCAC, Manifiesto Latinoamericano por el Clima, <porlaaccionclimatica.cl/wp-content/uploads/2019/12/Manifies-to-Latinoamericano-por-el-Clima.pdf> (Stand: 16.6.2020).

¹⁰³² UNFCCC, Guidelines for the Participation of Representatives of NGOs at Meetings of the Bodies of the UNFCCC, 2017, S. 5.

setz, (spontanen) politischen Protest außerhalb des UNFCCC-Konferenzgeländes während der COPs.¹⁰³³ Die zivilgesellschaftlichen Parallelveranstaltungen bieten geringere Chancen, mit staatlichen Delegierten in Austausch zu treten.

4.6.4 Unterrepräsentation nicht-westlicher Umwelt-NGOs

Die Entwurfsgeschäftsordnung zur Rahmenkonvention enthält keine formalen Regeln über die Größe oder genaue Zusammensetzung einer Staatendelegation. Die Praxis variiert stark und spiegelt vor allem den relativen Wohlstand des Landes und die Besorgnis des jeweiligen Staates über die globale Klimaveränderung wider. Die Größe der Delegation rangiert zwischen weniger als zehn Mitgliedern (z. B. kleine afrikanische Staaten oder Inselstaaten) bis hin zu über tausend Mitgliedern (z. B. Brasilien oder USA). Die daraus resultierende Kapazitätslücke begrenzt die Verhandlungsmacht der kleinen oder wirtschaftlich schwachen Staaten. Sie macht ihre Beteiligung an jeder einzelnen der vielen Sitzungen, die typischerweise parallel stattfinden, weniger effektiv,¹⁰³⁴ auch wenn sich das Präsidium mit dem Sekretariat um eine möglichst faire Sitzungsplanung bemüht. Durch die Zusammenarbeit in losen Verhandlungsgruppen, beispielsweise in der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LDC)¹⁰³⁵ oder der Allianz der Inselstaaten (AOSIS),¹⁰³⁶ versuchen die kooperierenden Staaten die Kapazitätslücke zu verringern.

Auch die Zusammensetzung einer Staatendelegation ist unterschiedlich. Einige Staaten bringen eine besonders große Anzahl an Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaftsverbänden (z. B. Brasilien), aus Kommunalregierungen und Jugendorganisationen (z. B. Kanada) oder aus der Wissenschaft und Forschung (z. B. Russland) mit, die die Delegation beraten.¹⁰³⁷ Die Grenze zwischen Beratung und Einfluss ist dabei nicht immer trennscharf.

¹⁰³³ CIEL, *Climate Governance Note 6* (2018), 1 (1f.).

¹⁰³⁴ *Kuyper/Linnér/H. Schroeder, WIREs Climate Change 9* (2018), 1 (3).

¹⁰³⁵ Engl. Least-Developed Countries Group.

¹⁰³⁶ Engl. Alliance of Small Island States.

¹⁰³⁷ *Kuyper/Linnér/H. Schroeder, WIREs Climate Change 9* (2018), 1 (3).

Bemerkenswert ist, dass die Zahl der nichtstaatlichen Mitglieder in Staaten-delegationen der Entwicklungsländer in den letzten zwei Jahrzehnten (z. B. Gabunische Republik und die Kooperative Republik Guyana) angestiegen ist.¹⁰³⁸ Bedenken bestehen aber, dass vor allem schlecht ausgestattete Delegationen aus Entwicklungsländern besonders anfällig für die unangemessene Einflussnahme von nichtstaatlichen Akteuren sind, die ihre ganz eigenen Interessen verfolgen.¹⁰³⁹

Im Jahr 2004 erkannte das Nebenorgan für die Durchführung des Übereinkommens, dass die NGO-Beteiligung, obwohl sie umfangreich ist, geografisch nicht ausgewogen verteilt ist. Wesentlich weniger NGOs aus Entwicklungsländern und EIT-Staaten¹⁰⁴⁰ nehmen laut SBI-Angaben teil.¹⁰⁴¹ Zudem sind die Fähigkeiten, Ressourcen und Möglichkeiten als zivilgesellschaftliche NGO effektiv bei den Verhandlungen zu partizipieren weltweit ungleich verteilt.¹⁰⁴² Westliche Prioritäten und Vorstellungen können sich deshalb innerhalb der Umwelt-NGO-Gruppe leichter durchsetzen, wohingegen andere Interessen zurückstehen. Innerhalb der Interessengruppe manifestieren sich nämlich ähnliche Interessenkonflikte wie bei den staatlichen Verhandlungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. NGOs des globalen Nordens

¹⁰³⁸ Empirische Studie bis einschließlich COP 17 von *H. Schroeder/Boykoff/Spiers*, *Nature Clim Change* 2 (2012), 834ff.

¹⁰³⁹ *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 123.

¹⁰⁴⁰ Engl. economies in transition (EIT). EIT-Staaten sind Länder der ehemaligen Sowjetunion, die sich auf dem Weg zur freien Marktwirtschaft befinden.

¹⁰⁴¹ *SBI*, Report of SBI 20, FCCC/SBI/2004/10, Abs. 102.

¹⁰⁴² *Steffek*, *Ethics & International Affairs* 24 (2010), 45 (62).

tendieren dazu, die Minderung der THG-Emissionen der G20-Staaten zu priorisieren, während NGOs des globalen Südens¹⁰⁴³ in der Tendenz der Klimafinanzierung und -anpassung sowie dem Ausgleich von klimabedingten Verlusten und Schäden die höchste Priorität einräumen.

Im Falle der Constituency Umwelt-NGOs ist die zentrale Anlaufstelle¹⁰⁴⁴ die Climate Action Network Association e. V. mit Sitz in Deutschland, einem EU-Mitgliedstaat. Das große und gut ausgestattete CAN beansprucht üblicherweise das Rederecht auf den öffentlichen Plenarsitzungen für sich. Die divergierenden Interessenlagen und der Dissens zwischen den Umwelt-NGOs, die durch unterschiedliche nationale Gegebenheiten geprägt sind, lassen sich schwer durch ein westlich-dominiertes NGO-Netzwerk repräsentieren.¹⁰⁴⁵ Denn die professionellen und finanzstärkeren westlichen Umwelt-NGOs orientieren ihre Tätigkeit häufig an deren Marktfähigkeit gegenüber ihrem (eurozentrischen) Unterstützendenkreis.¹⁰⁴⁶ Aus diesem und weiteren Gründen formierte sich im Jahr 2007 das Netzwerk Climate Justice Now! (CJN!), das zeitweilig als zweiter Focal Point für die Gruppe der Umwelt-NGOs, neben dem CAN, diente. Das Netzwerk CJN! soll der Unterrepräsentation von NGOs aus Entwicklungsländern und postsowjetischen Staaten entgegenwirken.

Das Nebenorgan für die Durchführung des Übereinkommens würdigte im Jahr 2004 die Bedeutung einer global repräsentativeren NGO-Beteiligung an Sitzungen und Work-shops. Das SBI ermutigte interessierte Vertragsparteien,

¹⁰⁴³ S. z. B. Arbeitsfokus des Dachverbandes Panafrican Climate Justice Alliance (PACJA) mit rund 1.000 Mitgliedsorganisationen aus rund 48 afrikanischen Staaten, insb. PACJA, At COP25, African CSOs Urge Rich Countries to Step Up Climate Action, <pacja.org/index.php/component/k2/item/788-at-cop25-african-csos-urge-rich-countries-to-step-up-climate-action> (Stand: 25.5.2020).

¹⁰⁴⁴ Zu den Aufgaben der Kontaktstellen s. UNFCCC, NGO Constituencies, 2014, S. 2.

¹⁰⁴⁵ Oberthür/Buck ua, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 238.

¹⁰⁴⁶ Steffek, Ethics & International Affairs 24 (2010), 45 (62).

die Teilnahme von NGOs aus Entwicklungsländern und EIT-Staaten zu unterstützen, denen die notwendigen Ressourcen fehlen.¹⁰⁴⁷ Aber weder dieser Aufruf noch das Pariser Modell können die strukturellen Benachteiligungen der sich entwickelnden Staaten und ihrer Umwelt-NGOs gegenüber den industrialisierten Staaten mit ihren finanzstarken und professionalisierten Umwelt-NGOs¹⁰⁴⁸ überwinden.

4.6.5 Umwelt-NGOs als Stakeholder der Verhandlungen

In den 1960er Jahren beschloss der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, dass bei der Zusammenarbeit von Internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Interessengruppen nur internationale Dachverbände oder weltweite Netzwerke in die internationale Arbeit einbezogen werden sollten.¹⁰⁴⁹ In der Praxis hat sich jedoch seit Anfang der 1990er Jahre eine breite Beteiligung lokaler, nationaler, unionaler und internationaler NGOs und deren Netzwerke im UNFCCC-Regime herausgebildet (quantitativer Anstieg der Partizipation).¹⁰⁵⁰ Mit der Partizipation bei den internationalen Klimaverhandlungen versuchen NGOs, auf Entwicklungsrückstände und Implementierungsdefizite im Bereich des (inter-)nationalen Klimaschutzes zu reagieren, strategisch politischen Druck von innen aufzubauen und Einfluss auf die Verhandlungsergebnisse zu nehmen.¹⁰⁵¹

Mitarbeitende von klassischen Umwelt-NGOs und unabhängigen Forschungsinstituten sind oft Teil offizieller Regierungsdelegationen. Sie erfüllen eine Beratungsfunktion innerhalb der Regierungsdelegationen.

¹⁰⁴⁷ SBI, Report of SBI 20, FCCC/SBI/2004/10, Abs. 102.

¹⁰⁴⁸ Zum Verlust des Protestpotenzials westlicher Umwelt-NGOs s. Köster, Umwelt-NGOs, 2012, S. 175–180.

¹⁰⁴⁹ ECOSOC, Resolution 1296 (XLIV) v. 23.5.1968, Abs. 7 u. 9.

¹⁰⁵⁰ Brühl in Brunnengräber/Weizsäcker ua (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource, 2001, 137 (139f.).

¹⁰⁵¹ Brühl in Brunnengräber/Weizsäcker ua (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource, 2001, 137 (Fn. 2).

Tausende gemeinwohlorientierte NGOs sind bei den Klimaverhandlungen als nichtstaatliche Beobachterorganisationen zugelassen. Die Teilnahmerechte von NGOs oder ihrer Constituencies sind in der Vergangenheit partiell erweitert worden.¹⁰⁵² Die NGOs verfügen als nichtstaatliche Interessengruppe lediglich über Mitwirkungsrechte, nicht hingegen über Mitentscheidungsrechte.¹⁰⁵³ Die fehlenden Stimmrechte für NGOs ist aus demokratietheoretischer Sicht grundsätzlich¹⁰⁵⁴ zu begrüßen.¹⁰⁵⁵

Zuvor akkreditierte NGOs können als nichtstaatliche Akteure das UN-Konferenzgelände betreten. Weiterhin sind NGOs zur Anwesenheit an öffentlichen formellen UNFCCC-Sitzungen berechtigt, wohingegen Zugangsbeschränkungen für den ganz überwiegenden Teil der intergouvernementalen Sitzungen bestehen. In den für NGOs zugänglichen Sitzungen bestehen ein beschränktes Rederecht sowie die Berechtigung, schriftliche Stellungnahmen zu Sitzungsthemen einzureichen, die das Klimasekretariat auf den UNFCCC-Webseiten veröffentlicht.

Die Möglichkeit der Umwelt-NGOs, an den Sitzungen während und zwischen den Vertragsstaatenkonferenzen teilzunehmen und somit Zugang zu verschiedenen Phasen des internationalen Politikzyklus zu erhalten, wie der Festlegung der Agenda (engl. pre-negotiations), der Konsultation, den Ver-

¹⁰⁵² Erklärungsmodell zu den Fragen, warum NGOs partiell erweiterte Teilnahmerechte erhalten u. diese variieren, liefert *Brühl* in *Brunnengräber/Weizsäcker* ua (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*, 2001, 137ff.

¹⁰⁵³ Zur Verfahrensbeteiligung von (Umwelt-)NGOs s. Unterkapitel 4.6.2.

¹⁰⁵⁴ Interessant ist a. der dreigliedrige Ansatz der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Jeder Mitgliedstaat entsendet neben 2 Regierungsdelegierten eine stimmberechtigte Delegierte oder einen stimmberechtigten Delegierten von Arbeitgeber- sowie von Arbeitnehmerseite. A. bei den nationalen Normsetzungsgremien innerhalb der formalen Mitgliedschaft der Internationalen Organisation für Normung (ISO) handelt es sich häufig um NGOs.

¹⁰⁵⁵ Begründung in Unterkapitel 4.4.2.

handlungen und der Entscheidungsfindung (engl. negotiations) sowie letztlich der Politikimplementierung (engl. implementation),¹⁰⁵⁶ ist sehr bedeutsam. Die Umwelt-NGOs können zu bestimmten Verhandlungszeitpunkten intervenieren, wichtige Argumente vorbringen und verschiedene Verhandlungspositionen stärken oder schwächen.¹⁰⁵⁷ Vor allem der Zugang zu Beginn der Politikformulierung und der späteren Entscheidungsphase ist wesentliche Voraussetzung für eine effektive öffentliche Beteiligung in Klimaschutzangelegenheiten.¹⁰⁵⁸ Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist als demokratiefördernder Grundsatz in der Klimarahmenkonvention und nun auch im Pariser Übereinkommen¹⁰⁵⁹ verankert.

Während der Vertragsstaatenkonferenzen und den Zwischenverhandlungen besitzen vor allem westliche NGOs die Kapazitäten, Begleitveranstaltungen und Messestände anzubieten. Noch bedeutsamer als die Organisation dieser kontakteröffnenden Begegnungsräume für die Einflussnahme auf den intergouvernementalen Prozess sind das direkte persönliche Lobbying und die beschränkte Verbreitung von Informationen während und zwischen den Klimakonferenzen. Die Staaten verhandeln die Klimaverträge und Beschlüsse Umwelt-NGOs hingegen erfüllen eine mittelbare Rolle,¹⁰⁶⁰ indem sie bestimmte Themen anstoßen, für einen bestimmten Wortlaut der Verträge und Beschlüsse lobbyieren und zwischen den sich streitenden Staaten vermitteln und moderieren (Anstoß-, Lobby- sowie Mittler- und Moderationsfunktion).

¹⁰⁵⁶ Wurzel/Connelly (Hrsg.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, 2011, S. 226.

¹⁰⁵⁷ Brühl in Brunnengräber/Weizsäcker ua (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*, 2001, 137 (139).

¹⁰⁵⁸ Kuypers/Linnér/H. Schroeder, *WIREs Climate Change* 9 (2018), 1 (4).

¹⁰⁵⁹ Sowie der AK (insb. die Almaty-Leitlinien) u. dem Escazú-Abkommen.

¹⁰⁶⁰ Epiney in Proelß (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht*, 2017, 1 (Rn. 105).

Nicht zu vergessen ist zudem, dass ein großer und zumeist kritischerer Teil¹⁰⁶¹ der NGOs häufig parallel zu den offiziellen Klimaverhandlungen Gegengipfel,¹⁰⁶² eigene (Lobby-)Veranstaltungen sowie Medienkampagnen außerhalb des Konferenzgeländes durchführen, um eine zivilgesellschaftliche „Gegenmacht“ aufzubauen. Dadurch wird „relativ unspezifische[r] Druck“¹⁰⁶³ auf die internationale Klimadiplomatie ausgeübt (politischer Druck von außen),¹⁰⁶⁴ der die internen politischen Strategien der Umwelt-NGOs zur Einflussnahme auf das multilaterale Verhandlungsgeschehen ergänzt. Dabei bedingen die Outside- und Inside-Strategien der NGOs sich gegenseitig.¹⁰⁶⁵

Aufgrund des internationalen Regelungsrahmens und der informellen Praxis begleiten Umwelt-NGOs die Entwicklung der internationalen Klimaschutzpolitik und des Klimavölkerrechts als „unbequeme Mitspieler“¹⁰⁶⁶ aktiv mit. Sie gestalten die völkerrechtlichen Normen zwar nicht unmittelbar mit, jedoch treten sie als Ideenentwickler und Agenda-Ersteller, Klimalobbyisten und Fachberater bei den Verhandlungen auf.

¹⁰⁶¹ NGOs lehnen zum Teil die Einbeziehung in den UNFCCC-Prozess ab, weil sie die Ko-optation geschlossener privilegierter Gruppen u. die staatliche Instrumentalisierung von NGOs befürchten, s. *Brühl* in Brunnengräber/Weizsäcker ua (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource, 2001, 137 (Fn. 4).

¹⁰⁶² Zuletzt fanden 2 Gegengipfel in Santiago parallel zum nach Madrid verlegten COP 25 statt: spanisch „Cumbre de los Pueblos“ u. „Cumbre Social por la Acción Climática“.

¹⁰⁶³ *Brühl* in Brunnengräber/Weizsäcker ua (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource, 2001, 137 (139).

¹⁰⁶⁴ Beispielhaft zu Outside-Strategien der klimabewegten Zivilgesellschaft in den USA s. *Burkett*, DELPF 27 (2016), 1ff.

¹⁰⁶⁵ So argumentiert a. *Brühl* in Brunnengräber/Weizsäcker ua (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource, 2001, 137 (139f.).

¹⁰⁶⁶ *Brühl* in Brunnengräber/Weizsäcker ua (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource, 2001, 137.

4.7 Umwelt-NGOs und die Pariser Rechtsumsetzung und -durchsetzung

Die Staatengemeinschaft vereinbarte auf völkerrechtlicher Ebene ein gemeinsames Temperatur- und ein Klimaneutralitätsziel, deren Einhaltung sofortige, ambitionierte THG-Emissionsminderungen aller Akteure erfordern. Dem steht eine doppelte Vermeidungslücke gegenüber,¹⁰⁶⁷ die die logische Konsequenz der zögerlichen und wenig ambitionierten nationalstaatlichen Zusagen ist. Die sich abzeichnenden unzureichenden Klimaschutzbemühungen gehen auf den von Partikularinteressen beeinflussten mangelnden politischen Willen der Regierungen zurück, die notwendigen Schritte zur nationalen Dekarbonisierung ihrer Volkswirtschaften einzuleiten.

Ein Vertrauen der klimabewegten Zivilgesellschaft in die gute Klimaregierungsführung der Staaten(gemeinschaft) besteht noch jahrzehntelangem Zögern nicht mehr. Aus diesem Grund gründeten sich in der jüngsten Vergangenheit einflussreiche transnationale Protestbewegungen des zivilen Ungehorsams, wie „Fridays for Future“,¹⁰⁶⁸ „Extinction Rebellion“¹⁰⁶⁹ oder „Ende Gelände“¹⁰⁷⁰. Die sozialen Bewegungen und Umweltgruppen setzen vornehmlich auf eine „Klimawende von unten“,¹⁰⁷¹ die politischen Druck aufbaut und sich unterschiedlichster Durchsetzungsmechanismen bedient.¹⁰⁷² Der politische Druck aus der organisierten Zivilgesellschaft heraus führte zur

¹⁰⁶⁷ S. Unterkapitel 1.1 u. die dort vorgestellten UN-Berichte.

¹⁰⁶⁸ Sowie ihre vielen Ablegerorganisationen, s. in Fn. 776.

¹⁰⁶⁹ S. Fn. 777.

¹⁰⁷⁰ *Ende Gelände*, Hintergrund, <ende-gelaende.org/de/ueber-uns/> (Stand: 31.7.2020).

¹⁰⁷¹ *Buch/Löhle/Huber*, Klimawende von unten, 2019.

¹⁰⁷² Vertieft in Unterkapitel 4.7.2.2 u. 4.7.4.

Ausrufung von Klimanotständen auf (supra-)nationaler Ebene¹⁰⁷³ und auf anderen Verwaltungsebenen.¹⁰⁷⁴

Direktdemokratische Instrumente wie Bürger- oder Volksbegehren und -entscheide richten sich zunehmend auf kommunaler, regionaler oder nationaler Ebene gegen Manifestationen des fossilen Zeitalters, zum Beispiel gegen noch betriebene Braun- oder Steinkohlekraftwerke.¹⁰⁷⁵ Bürgerinnen und Bürger beteiligen sich ebenfalls formell an klima-relevanten Zulassungsverfahren und bei der Erstellung von klimarelevanten Plänen, Programmen und Politiken.

Gleichzeitig wächst weltweit die Anzahl von sogenannten „Klimaklagen“ rapide.¹⁰⁷⁶ Zahlreiche Umwelt-NGOs unterstützen oder erheben bestimmte Arten von Klagen, die sich unter anderem gegen das Handeln oder Unterlassen der legislativen Organe oder die öffentliche Verwaltung wenden.

Ungeachtet der jüngsten Entwicklungen streben Umwelt-NGOs seit langem eine Demokratisierung des internationalen Klimaschutzregimes an,¹⁰⁷⁷ um so auf einen ambitionierten internationalen Klimaschutzrahmen hinwirken zu können. Durch Information, Beteiligung und Rechtsschutz wollen die klima-

¹⁰⁷³ In Andorra, Argentinien, Bangladesch, EU, Frankreich, Heiliger Stuhl, Irland, Italien, Kanada, Republik Malediven, Malta, Neuseeland, Österreich, Portugal, Singapur, Spanien, Südkorea u. UK (Stand: 9.4.2021); s. a. abgelehnter Antrag v. 16.5.2019 der dt. Fraktion DIE LINKE (BT-Drucksache 19/10290).

¹⁰⁷⁴ Auf Regionalebene: Bundesstaat South Australia (Australien), Präfektur Nagano (Japan); Regionen u. Unitary Authorities Canterbury, Nelson u. Distrikt Kapiti Coast (Neuseeland), Voralberg (Österreich), Kantone Waadt, Jura, Basel (Schweiz), Regionen Euskadi, Katalonien, Kanarische u. Balearische Inselregionen (Spanien), Provinz Süd-Chungcheong (Südkorea); auf Städteebene: Australien (21), Belgien (1), Brasilien (1), Chile (1), Deutschland (68), Frankreich (2), Italien (28), Japan (2), Kanada (384), Neuseeland (3), Niederlande (1), Österreich (4), Philippinen (1), Polen (2), Schweiz (3), Slowakei (1), Spanien (12), Ungarn (1) u. USA (29) (Stand: 31.7.2020).

¹⁰⁷⁵ Exemplarisch für die BRD s. *Rehmet/Sterk ua*, Bürgerbegehrensbericht 2018, 2019, insb. 32-35 u. *Rehmet*, Volksbegehrensbericht 2019, 2019, S. 22-27. Auf dt. Bundesebene ist ein spezielles Volksbegehren lediglich für die Gebietsneugliederung gem. Art. 29 Abs. 4-6 Grundgesetz (GG) vorgesehen. Volksbegehren, die Bundesgesetzesvorschläge einbringen, sind gem. Art. 76 Abs. 1 GG bisher ausgeschlossen.

¹⁰⁷⁶ Ausführlich zu Klima- u. Umweltverbandsklagen in Unterkapitel 4.7.4.4.2.

¹⁰⁷⁷ *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 49.

bewegten NGOs in die Lage versetzt werden, die kollektiven Klimaschutzbemühungen der Staaten unabhängig messen, bewerten und kontrollieren zu können. Die Umwelt-NGOs wollen im UNFCCC-Verhandlungsprozess partizipieren, um ihren Einfluss zu vergrößern, um die Transparenz, Akzeptanz und Kontrolle der intergouvernementalen Entscheidungsverfahren und ihrer Ergebnisse zu erhöhen. Die Partizipation von Umwelt-NGOs am UNFCCC-Prozess hat für sie zahlreiche Möglichkeiten eröffnet,¹⁰⁷⁸ unter anderem die Mitwirkung an formellen Mechanismen der Erfüllungshilfe und -kontrolle.

Das folgende Unterkapitel 4.7.1 beleuchtet zunächst die Rolle von Umwelt-NGOs bei der formellen Pariser Erfüllungshilfe mit ihren vier Erscheinungsformen. Noch detaillierter ist ihre Rolle im UNFCCC-internen Erfüllungssystem zu betrachten (4.7.2). Das vorletzte Unterkapitel 4.7.3 fasst die gewonnenen Erkenntnisse zur verfahrensrechtlichen Einbindung von Umwelt-NGOs bei der Pariser Erfüllungssicherung zusammen. Die verfahrensrechtlichen Einschränkungen im UNFCCC-Regime deuten darauf hin, dass Umwelt-NGOs versucht sein werden, durch dezentrale Durchsetzungsmechanismen die Einhaltung des Pariser Übereinkommens innerhalb der nationalen Rechtssystemen mit ihren stärkeren Vollzugs- und Durchsetzungsmechanismen durchzusetzen (4.7.4).

4.7.1 UNFCCC-interne Erfüllungshilfe

Das dritte Kapitel beschrieb die vier Pariser Formen der Erfüllungshilfe:¹⁰⁷⁹ den Finanztransfer, die Entwicklung und den Transfer von Technologie, den Kapazitätsaufbau sowie die Klimabildung für eine nachhaltige Entwicklung. Das folgende Kapitel erörtert in derselben Reihenfolge, inwiefern Umwelt-NGOs in den vier Feldern der Erfüllungshilfe unterstützend und kontrollierend tätig sind (4.7.1.1-4.7.1.4). Unterkapitel 4.7.1.5 fasst die wichtigsten Erkenntnisse zusammen.

¹⁰⁷⁸ Zur NGO-Partizipation unter der UNFCCC u. dem KP s. *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 117-141.

¹⁰⁷⁹ Insb. Unterkapitel 3.1.1 bis 3.1.4.

4.7.1.1 Finanztransfer

Obwohl Art. 9 Abs. 3 PÜ vage von Mitteln der Klimafinanzierung aus „ganz verschiedenen Quellen mittels ganz verschiedener Instrumente und Wege durch verschiedene Maßnahmen“ spricht, sind damit unumstritten Investitionen von Privaten eingeschlossen.¹⁰⁸⁰ Neben der Einzahlung öffentlicher Mittel durch Staaten in die unterschiedlichen UNFCCC-Fonds,¹⁰⁸¹ ist die zusätzliche Finanzierung durch private Akteure vorgesehen.¹⁰⁸² Großspender wie die Bill & Melinda Gates Foundation¹⁰⁸³ oder Bloomberg Philanthropies¹⁰⁸⁴ finanzieren zwar aus privaten Mitteln öffentliche Anliegen, jedoch gehören derart finanziell gut ausgestattete Organisationen im NGO-Sektor eher zur absoluten Ausnahme als zur Regel. Der weitaus überwiegende Teil der Umwelt-NGOs verfügt über sehr begrenzte finanzielle Ressourcen, gerade NGOs aus Entwicklungs- und Schwellenländern. Eine direkte Einzahlung von Umwelt-NGOs in die verschiedenen Fonds, die dem UNFCCC dienen, scheint daher äußerst unwahrscheinlich. Umwelt-NGOs könnten bei der finanziellen Ausstattung der Fonds und Investitionsfragen eher eine Beraterfunktion für staatliche und private Akteure innehaben.

Art. 9 Abs. 3 PÜ spricht weiter von „verschiedenen Maßnahmen“¹⁰⁸⁵ zur Finanzmobilisierung. Dies könnte darauf hindeuten, dass nicht nur die Mobilisierung finanzieller Ressourcen an sich gemeint ist, sondern auch die Mobilisierung von Finanzmitteln durch öffentliche Politiken und Strategien, die unter anderem private Investitionen nutzen.¹⁰⁸⁶ Umwelt-NGOs könnten in

¹⁰⁸⁰ S. Unterkapitel 3.1.1 m. w. N.

¹⁰⁸¹ S. Fn. 457.

¹⁰⁸² Z. B. zur freiwilligen privaten Unterstützung des Anpassungsfonds s. Beschluss 13/CMA.1, Abs. 5.

¹⁰⁸³ *Bill & Melinda Gates Foundation*, Our Missions to Achieve Our Vision, <gatesfoundation.org/> (Stand: 31.7.2020).

¹⁰⁸⁴ *Bloomberg Philanthropies*, About Us, <bloomberg.org/about/> (Stand: 12.6.2019).

¹⁰⁸⁵ Engl. variety of actions.

¹⁰⁸⁶ *Gastelumendi/Gnittke* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 239 (245).

diesem Zusammenhang ebenfalls eine Beraterfunktion zu Politikstrategien einnehmen.

Die Hauptaufgabe der Umwelt-NGOs im Bereich der Klimafinanzierung ist jedoch vornehmlich die öffentliche Kontrolle der öffentlichen und privaten Finanzflüsse – vornehmlich in ihren Herkunftsstaaten – hin zu einer emissionsarmen und klimaresilienten Entwicklung.¹⁰⁸⁷ Im Rahmen des erweiterten Transparenzrahmens und der globalen Bestandsaufnahme überwachen sie die internationalen Finanzströme unabhängig mit.¹⁰⁸⁸

4.7.1.2 Entwicklung und Transfer von Technologien

Bereits Art. 4 Abs. 5 S. 3 UNFCCC normiert bezüglich des Technologiemechanismus, dass andere Organisationen, die dazu in der Lage sind, auch zur Erleichterung der Weitergabe solcher Technologien beitragen können.¹⁰⁸⁹ Aus dem unbestimmten Wortlaut ergibt sich nicht, ob mit anderen fähigen Organisationen, die beim Technologietransfer unterstützen können, klassische Umwelt-NGOs, unabhängige NGOs oder Forschungseinrichtungen gemeint sind.

Im Zuge einer systematischen Auslegung bieten sich die mit ihr im Zusammenhang stehenden Regelungen des Kattowitzer Beschlusses 15/CMA.1 an. Der Beschluss ergänzt und konkretisiert den Technologierahmen gemäß Art. 10 Abs. 4 PÜ, der wiederum Leitlinien für den durch die UNFCCC etablierten Technologiemechanismus vorgibt.¹⁰⁹⁰ Kapitel III des Beschlussanhangs¹⁰⁹¹ erläutert die fünf schwerpunktmäßigen Aktionsfelder¹⁰⁹² des Technologierahmens, unter anderem die Zusammenarbeit und Einbeziehung der In-

¹⁰⁸⁷ Zur (in-)formellen Kontrollfunktion von Umwelt-NGOs s. Unterkapitel 4.7.2.1 u. 4.7.2.2.

¹⁰⁸⁸ S. Unterkapitel 4.7.2.1.1 u. 4.7.2.1.2.

¹⁰⁸⁹ Engl. „Other [...] organizations in a position to do so may also assist in facilitating the transfer of such technologies.“

¹⁰⁹⁰ Art. 10 Abs. 3f. PÜ.

¹⁰⁹¹ Beschluss 15/CMA.1, Abs. 4.

¹⁰⁹² Innovation (Abs. 5-8), Implementierung (Abs. 9-12), förderliches Umfeld u. Kapazitätsaufbau (Abs. 13-16) sowie Unterstützung (Abs. 21-25).

teressengruppen (Aktionsfeld 4).¹⁰⁹³ Abs. 20 lit. a und lit. d des Beschlussan-nex¹⁰⁹⁴ beziehen sich auf beispielhafte Maßnahmen und Aktivitäten in diesem vierten der fünf Aktionsfelder. Buchstabe a unterstreicht das verstärkte Engagement für die Zusammenarbeit mit relevanten Interessengruppen bei der Planung und Durchführung von Aktivitäten des Technologiemechanismus, einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen. Buchstabe d konkretisiert ferner die Absicht, die Zusammenarbeit und Synergien mit einschlägigen internationalen Organisationen, Institutionen und Initiativen zu verbessern, einschließlich der Hochschulen und der Wissenschaftsgemeinschaft, um ihre spezifischen Fachkenntnisse, Erfahrungen, Kenntnisse und Informationen, insbesondere über neue und innovative Technologien, zu nutzen.¹⁰⁹⁵

Im Übrigen benennt das Technologie-Exekutivkomitee (TEC),¹⁰⁹⁶ das die COP im Jahr 2010 gründete¹⁰⁹⁷ und das dem PÜ dient,¹⁰⁹⁸ auf die Zusammenarbeit mit seinen wichtigsten Partnern, unter anderem Umwelt-NGOs, RINGOs sowie Sachverständige und Wissenschaftsgelehrte.¹⁰⁹⁹

Aus dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 5 S. 3 UNFCCC und seinem Zusammenhang ergibt sich,¹¹⁰⁰ dass Interessengruppen, wie klassische Umwelt-NGOs, unabhängige NGOs und Forschungseinrichtungen, unumstritten als fähige Organisationen gelten, die Entwicklungsländer beim Technologietransfer technisch, organisatorisch und institutionell zur Selbsthilfe unterstützen kön-

¹⁰⁹³ Beschluss 15/CMA.1, Abs. 17-20.

¹⁰⁹⁴ Beschluss 15/CMA.1.

¹⁰⁹⁵ S. a. Beschluss 4/CP.17, Abs. 5, Annex-I-Abs. 13.

¹⁰⁹⁶ Das engl. Technology Executive Committee ist der politische Ausschuss des Technologie-Mechanismus u. bildet gemeinsam mit dem Klima-Technologiezentrum u. Netzwerk (engl. Climate Technology Centre and Network, CNTN) den Technologiemechanismus. Der Mechanismus dient gem. Art. 10 Abs. 3 PÜ a. dem PÜ.

¹⁰⁹⁷ Beschluss 1/CP.16, Abs. 117.

¹⁰⁹⁸ Art. 10 Abs. 3 PÜ.

¹⁰⁹⁹ UNFCCC, Overview TEC, <unfccc.int/ttclear/tec> (Stand: 30.6.2021); zum Einbezug von Interessengruppen, wie die Wissenschaft u. NGOs, im TEC s. a. Beschluss 4/CP.17, Annex I-Abs. 13f.

¹¹⁰⁰ Art. 31f. WVRK.

nen. Sie fungieren als nichtstaatliche Berater.¹¹⁰¹ Die vage und unbestimmte Ausgestaltung des Technologierahmens¹¹⁰² und seiner finanziellen Ausstattung erweckt jedoch den Eindruck, dass viele Aktivitäten außerhalb des formellen UNFCCC-Prozesses und seiner Institutionen stattfinden werden.¹¹⁰³

4.7.1.3 Kapazitätsaufbau

Der Weltklimarat fordert die Staatengemeinschaft zuletzt im Sonderbericht zur Erreichung der 1,5-Grad-Leitplanke von 2018 auf, die Kapazitäten nationaler und subnationaler Behörden, der Zivilgesellschaft, des Privatsektors, indigener Völker und lokaler Gemeinschaften für Maßnahmen zum Umgang mit dem Klimawandel zu stärken. Der Kapazitätsaufbau kann laut dem Rat die Umsetzung ehrgeiziger Maßnahmen unterstützen, welche für die Erwärmungsbegrenzung auf 1,5 Grad Celsius erforderlich sind.¹¹⁰⁴

Das zwischenstaatliche Wissenschaftsgremium empfiehlt Partnerschaften, unter anderem mit Institutionen der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft, die die staatlichen Maßnahmen und Reaktionen unterstützen können, die im Einklang mit dem 1,5-Grad-Ziel stehen (D.7.1). Der Weltklimarat empfiehlt ferner die Zusammenarbeit bei der Stärkung der rechenschaftspflichtigen Multi-Level-Governance. Die Kooperation umfasst die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren, beispielsweise der Industrie, der Zivilgesellschaft und wissenschaftlichen Einrichtungen, koordinierte sektorale und sektübergreifende Politiken auf verschiedenen Governance-Ebenen, geschlechtssensible Politiken, die Finanzierung einschließlich innovativer finanzieller Förderung und zuletzt die Zusammenarbeit bei der Entwicklung und dem Transfer von Technologien. Die Zusammenarbeit kann die Beteiligung, die Transparenz, den Kapazitätsaufbau und das Lernen zwischen den verschiedenen Akteuren gewährleisten (D.7.2).

¹¹⁰¹ S. a. Beschluss 4/CP.17, Annex-I-Abs. 14.

¹¹⁰² *Bodansky*, RECIEL 25 (2016), 142 (145–147).

¹¹⁰³ *Coninck/Sagar* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 258 (259, 266, 275).

¹¹⁰⁴ *IPCC*, *Summary for Policymakers: Global Warming of 1.5 °C*, 2018, SPM-25, D7.

Die Staatengemeinschaft begrüßte in Kattowitz die Fertigstellung des 1,5-Grad-Sonderberichts des Weltklimarats und empfiehlt den Parteien, die Erkenntnisse ebenfalls für den UNFCCC-Prozess zu nutzen.¹¹⁰⁵ An dieser Stelle ist zudem darauf hinzuweisen, dass die Sachstands- und Sonderberichte des Weltklimarates grundsätzlich der Aufklärung und Information der Zivilgesellschaft dienen und eine informierte Kontrolle durch die Öffentlichkeit erst möglich machen.¹¹⁰⁶

Die Ausarbeitung der institutionellen Regelungen zur Kapazitätsbildung steht noch aus.¹¹⁰⁷ Für den Zeitraum von 2016 bis 2020¹¹⁰⁸ wurde bisher lediglich das im Jahr 2015 gegründete Pariser Komitee zum Kapazitätsaufbau damit betraut, sowohl bestehende als auch neu entstehende Kompetenzlücken und Bedürfnisse bei der Umsetzung des Kapazitätsaufbaus in Entwicklungsländern zu beheben. Zudem soll das Komitee seine Bemühungen um den Kapazitätsaufbau weiter verstärken, auch in Bezug auf die Kohärenz und Koordinierung der Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau im Rahmen der Konvention.¹¹⁰⁹ Für die Jahre 2017 bis 2019 hat das Kapazitätsgremium den Tätigkeitsschwerpunkt auf den Aufbau von Kapazitäten zur Umsetzung der national festgelegten Beiträge gesetzt.¹¹¹⁰ Der bisherige Regelungsrahmen zum Kapazitätsaufbau und seiner finanziellen Ausstattung erweckt ebenfalls den Eindruck, dass viele Aktivitäten außerhalb des formellen UNFCCC-Prozesses und seiner Institutionen stattfinden werden.

Das Pariser Komitee zum Kapazitätsaufbau arbeitet mit interessierten Akteuren zusammen, beispielsweise mit Umwelt-NGOs oder RINGOs. Die nichtstaatlichen Akteure können durch Beratungstätigkeit die Arbeit des Komitees unterstützen. Die weitreichenden Mitwirkungsrechte in der Komitee-

¹¹⁰⁵ Beschluss 1/CP.24, Abs. 26-27.

¹¹⁰⁶ *Schlacke*, ZUR 2016, 65 (66); s. a. Unterkapitel 3.2.2.3.

¹¹⁰⁷ S. Unterkapitel 3.1.3.

¹¹⁰⁸ Beschluss 1/CP.21, Abs. 73.

¹¹⁰⁹ Beschluss 1/CP.21, Abs. 71.

¹¹¹⁰ Beschluss 1/CP.21, Abs. 74, *SBI*, Report of SBI 45, FCCC/SBI/2016/20, Abs. 91; *SBI*, Report of SBI 47, FCCC/SBI/2017/19, Abs. 101; *SBI*, Report of SBI 48, FCCC/SBI/2018/9, Abs. 95.

Geschäftsordnung ermöglichen neben der nichtstaatlichen Unterstützung die öffentliche Kontrolle der Komitee-Tätigkeiten.¹¹¹¹

4.7.1.4 Klimabildung für nachhaltige Entwicklung

In Art. 4 Abs. 1 lit. i UNFCCC verpflichten sich die UNFCCC-Staaten, die Bildung, Ausbildung und das öffentliche Bewusstsein auf dem Gebiet der Klimaänderungen zu fördern und dabei zusammenzuarbeiten. Gleichzeitig sollen Staaten zu einer möglichst breiten Beteiligung an diesem Prozess ermutigen, auch von nichtstaatlichen Organisationen. Art. 12 PÜ ergänzt, dass die Vertragsparteien zusammenarbeiten sollen, um Maßnahmen zur Verbesserung, unter anderem der Öffentlichkeitsbeteiligung und des öffentlichen Zugangs zu Informationen, auf dem Gebiet der Klimaänderungen zu ergreifen.¹¹¹² Der kadowitzer Beschluss 17/CMA.1 konkretisiert Art. 12 PÜ rund um die „Actions for Climate Empowerment“ (ACE-Aktivitäten).¹¹¹³ Diese Aktivitäten¹¹¹⁴ nehmen in allen Phasen und auf allen Governance-Ebenen eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung des Pariser Übereinkommens ein.¹¹¹⁵ Dabei unternehmen unterschiedlichste Interessengruppen diese Aktivitäten.¹¹¹⁶ Beschluss 17/CMA.1, Abs. 10, ermutigt die Vertragsparteien, die Beteiligung der Öffentlichkeit zu fördern und unter anderem mit der wissenschaftlichen Gemeinschaft, Universitäten und zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenzuarbeiten, um die Umsetzung der ACE-Aktivitäten zu intensivieren.

Der Beschluss 17/CMA.1 stellte das erste abgeschlossene Element des Pariser Arbeitsprogramms dar. Die Staatengemeinschaft einigte sich bereits auf den Bonner Zwischenverhandlungen im Jahr 2018 auf den konkreten Wortlaut.

¹¹¹¹ Vertieft zu den Verfahrensrechten bei PCCB-Sitzungen s. Unterkapitel 4.7.2.1.

¹¹¹² S. Unterkapitel 3.1.4.

¹¹¹³ Beschluss 17/CP.22, Abs. 14, regelt erstmalig, dass Bemühungen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 6 UNFCCC als ACE-Aktivitäten bezeichnet werden.

¹¹¹⁴ Unterkapitel 4.3 erörtert umweltbezogene Verfahrensrechte im Völkerrecht.

¹¹¹⁵ Beschluss 17/CMA.1, Präambel-Abs. 3.

¹¹¹⁶ Beschluss 17/CMA.1, Präambel-Abs. 7.

Dies zeigt, dass die Regelungsinhalte wenig kontrovers sind und Einigkeit über sie besteht. Art. 12 PÜ stellte ebenfalls den ersten ausgehandelten Artikel des PÜ dar.

Die schnelle Kodifizierung des PÜ-Artikels und seines Begleitbeschlusses ist auch darin begründet, dass Art. 12 PÜ keinen Anspruch auf den Zugang zu Informationen für Jedermann begründet oder substantielle Veröffentlichungspflichten von UNFCCC-relevanten Dokumenten vorsieht. Ebenso wenig eröffnet der Artikel ein Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung bei den Klimaverhandlungen, inklusive der Abgabe von Stellungnahmen und Diskussionsbeiträgen, oder Rechtsschutzmöglichkeiten für akkreditierte Umwelt-NGOs als „Sachwalter des Klimaschutzes“¹¹¹⁷ (z. B. Beschwerden oder Umweltverbandsklagen). Die Staatengemeinschaft erkennt in Art. 12 PÜ zwar die Bedeutung der ACE-Aktivitäten für die Verstärkung der Maßnahmen aufgrund des Vertrages an, trägt aber gerade nicht zu einer Verbesserung der Transparenz und der zivilgesellschaftlichen Kontrolle bei. Sie lässt verbindliche prozedurale Regelungen vermissen, die zu einer Demokratisierung und Effektivitätssteigerung des Pariser Übereinkommens beitragen könnten.¹¹¹⁸

Unter Transparenz im UNFCCC-Kontext ist in Anlehnung an den WBGU der „Zugang zu Klimainformation für [jede Person] und die Pflicht von Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen der Vertragsstaaten oder internationaler Organisationen zur Veröffentlichung von Dokumenten“¹¹¹⁹ zu verstehen. Ein Zugangsrecht zu Klimainformationen bezweckt die effektive Kontrolle von Vertragsstaaten und UNFCCC-Gremien durch die klimabewegten NGOs zu ermöglichen. Zugleich ist unter Transparenz die Beteiligung der Öffentlichkeit bei Entscheidungsverfahren zu verstehen. Damit ginge eine Demokratisierung der Entscheidungsverfahren und eine echte Teilhabe der Zivilgesellschaft an ihnen einher. Dies fördert die Akzeptanz und die Umsetzungswahrscheinlichkeit der Entscheidungen.¹¹²⁰ Zudem kann die Qualität der Rechts-

¹¹¹⁷ WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 58.

¹¹¹⁸ So argumentieren a. WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 55.

¹¹¹⁹ WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 57.

¹¹²⁰ WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 57.

setzung aufgrund der vielfältigen eingebrachten Argumente und die Legitimität der Rechtssetzung gesteigert werden.¹¹²¹ Im wissenschaftlichen Diskurs wird weiterhin vertreten, dass ein sinnvolles Maß an informierter Beteiligung von Regelungsadressaten, z. B. der Fachexpertinnen und -experten sowie der Öffentlichkeit, das rationale Verständnis über die technischen und sozialen Regelungszusammenhänge erhöhen kann.¹¹²²

Die Staaten entschieden sich mit dem PÜ gegen die Demokratisierung des staatszentrierten UNFCCC-Prozesses mit einer wenig transparenten Teilhabekultur.¹¹²³ Ein partizipativer und inklusiver UNFCCC-Prozess mit der aktiven Beteiligung von verschiedenen Interessengruppen, vor allem von zivilgesellschaftlichen NGOs, könnte indes zur Effektivierung des PÜ beitragen.¹¹²⁴ Schließlich muss der Wille der unterschiedlichen staatlichen und vor allem nichtstaatlichen Akteure, ausreichende klimaschützende und -anpassende Maßnahmen auch tatsächlich zu ergreifen, vorhanden sein. Letztlich können die gemeinschaftlichen Maßnahmen die Pariser Ziele nur erreichen, wenn die Regierungen, internationalen Organisationen, Unternehmen, NGOs, die Wissenschaft und Medien zusammenarbeiten, um die unumgängliche globale Transformation einzuleiten.¹¹²⁵ Wichtig ist, die richtigen Anreize zu schaffen.

4.7.1.5 Umwelt-NGOs als Implementierungspartner

Dass Umwelt-NGOs selbst im notwendigen Maßstab als Leiter und Implementierer von Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung tätig werden,¹¹²⁶ ist aufgrund ihrer üblichen geringen Ressourcenzapazitäten zu bezweifeln. Einige Umwelt-NGOs haben sich jedoch auf die freiwillige Kom-

¹¹²¹ *Markus*, ZaöRV 2016, 715 (737); *Steffek*, *Leviathan* 2008, 105.

¹¹²² *Ibid.*

¹¹²³ Ausführlich dazu Unterkapitel 4.7.2.1.

¹¹²⁴ S. Art. 12 letzter Hs. Umwelt-NGOs könnten ihr gemeinwohlorientiertes Interesse am Klimaschutz z. B. in einem vertragsstaatlichen Anerkennungsverfahren nachweisen.

¹¹²⁵ *Collado* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 292 (299).

¹¹²⁶ S. *Chan/Brandi/Bauer*, *RECIEL* 25 (2016), 238 (245).

pensation durch Emissionsminderungsgutschriften spezialisiert, wobei entstandene THG-Emissionen durch Klimaschutzprojekte kompensiert werden (Kompensationsdienstleister).¹¹²⁷

Die Anzeigen im Global Climate Action Portal¹¹²⁸ unterstreichen die Vermutung, dass Umwelt-NGOs weniger selbst Klimaschutz- oder -anpassungsprojekte durchführen. Das UN-Portal ist eine vom Klimasekretariat verwaltete Online-Plattform, auf der nichtstaatliche Akteure aus der ganzen Welt – Staaten, Städte, subnationale Regionen, Unternehmen, Investoren und sonstige Organisationen – ihr Engagement für den Klimaschutz und zur Anpassung präsentieren. Das Portal zur Verfolgung und Berichterstattung des freiwilligen nichtstaatlichen Engagements wuchs mit der Erkenntnis, dass ehrgeizige Klimaziele nur in der Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren verfolgt werden können.¹¹²⁹ Ob die freiwilligen Klimaschutzbeiträge dieser Akteure, die staatliche Vermeidungslücke abmildern können, bleibt vorerst ungewiss.¹¹³⁰ Zudem drängt sich auch die Vermutung auf, dass das Hauptziel der anzeigenden nichtstaatlichen Akteure eher die Öffentlichkeitsarbeit ist als die tatsächliche Erreichung ihrer freiwilligen Klimaziele.¹¹³¹ Weltweit 2.061 zivilgesellschaftliche Organisationen, darunter überwiegend US-amerikanische (Bildungs-)Einrichtungen (857), veröffentlichen im Vergleich zu 5.893 Unternehmen sowie 1.206 Investoren ihre eigenen Ambitionen und Selbstverpflichtungen auf der NAZCA-Plattform.¹¹³²

Außerdem besteht für Organisationen der Zivilgesellschaft die Möglichkeit, Partnerschaftsvereinbarungen mit dem Klimasekretariat einzugehen. Insbe-

¹¹²⁷ S. u. a. UBA, *Freiwillige CO₂-Kompensation durch Klimaschutzprojekte*, 2018.

¹¹²⁸ Die zentrale, vom Sekretariat verwaltete, Online-Plattform wird a. als engl. Non-State Actor Zone for Climate Action (NAZCA) Platform bezeichnet. Sie liefert einen Überblick über nichtstaatliche sowie subnationale Beiträge zum Klimaschutz, s. *NAZCA*, About, <climateaction.unfccc.int/views/to-tal-actions.html> (Stand: 31.7.2020). Rechtsgrundlage ist Beschluss 1/CP.21, Abs. 117, 133f.

¹¹²⁹ Kritisch zum Portal s. S. Chan/Brandi/Bauer, *RECIEL* 25 (2016), 238 (243ff.).

¹¹³⁰ So a. Hsu/Cheng ua, *Understanding NAZCA*, 2016, S. 52–57; Chan/Brandi/Bauer, *RECIEL* 25 (2016), 238 (244).

¹¹³¹ So a. S. Chan/Brandi/Bauer, *RECIEL* 25 (2016), 238 (245).

¹¹³² *NAZCA*, Interactive Map, <climateaction.unfccc.int/> (Stand: 20.6.2021).

sondere nichtstaatliche gemeinnützige Organisationen, philanthropische Stiftungen oder Unternehmen¹¹³³ können sich durch eine Partnerschaft an Klimaschutzmaßnahmen beteiligen und soziale und ökologische Verantwortung übernehmen.¹¹³⁴ In der Praxis sind Partnerschaften zwischen dem Klimasekretariat und liquiden privaten Unternehmen entstanden, beispielsweise mit Facebook Inc., Google LLC oder Visa Inc. Finanzpotente private Stiftungen, wie Bloomberg Philanthropies oder The Rockefeller Foundation¹¹³⁵, zahlten in der Vergangenheit Partnerschaftsbeiträge.¹¹³⁶ Keine klassische Umwelt-NGO ist bisher unter den formalisierten UNFCCC-Partner zu finden.

Unabhängig von der eigenen unmittelbaren Implementierungsrolle agieren Umwelt-NGOs als Implementierungspartner für staatliche Organisationen in den vier Bereichen der finanz- und informationsorientierten Erfüllungshilfe. Sie animieren und beraten staatliche Akteure beim Divestment aus fossilen Energieunternehmen und bei Änderungen des Investitionsverhaltens von öffentlichen Einrichtungen. Umwelt-NGOs lobbyieren für einen Regelungsrahmen, der klimaneutrales und an den Nachhaltigkeitssäulen orientiertes Investment befördert. Sie unterstützen ferner beim Kapazitätsaufbau, bei der Technologieentwicklung und dem Transfer von nachhaltigen Technologien.¹¹³⁷

Zuletzt leisten sie einen großen Anteil an der Klimabildung für nachhaltige Entwicklung der staatlichen Einrichtungen und der breiteren Öffentlich-

¹¹³³ Übersicht zu allen potenziellen Partnerorganisationen in *UNFCCC, UNFCCC Secretariat Guidelines for Partnership, 2017, Abs. 5.*

¹¹³⁴ *UNFCCC, UNFCCC Secretariat Guidelines for Partnership, 2017, Abs. 11.*

¹¹³⁵ *The Rockefeller Foundation, Home, <rockefellerfoundation.org/>* (Stand: 31.7.2019).

¹¹³⁶ Liste u. Profile von UNFCCC-Partnerorganisationen s. *UNFCCC, UNFCCC Partners, <unfccc.int/about-us/partnerships/unfccc-partners>* (Stand: 30.6.2021).

¹¹³⁷ Z. B. die Tätigkeiten des Vereins „Ingenieure ohne Grenzen“ im Bereich Erneuerbare Energien.

keit.¹¹³⁸ Insofern erfüllen sie eine „Katalysatorenfunktion“,¹¹³⁹ indem sie auf unterschiedlichsten Verwaltungsebenen eine klimafreundliche Entwicklung anstoßen oder in diesem Sinne beratend tätig sind.

Weniger im Fokus stand bisher die Kontroll- und Überwachungsfunktion der Umwelt-NGOs im intergouvernementalen UNFCCC-Prozess zur Erfüllungshilfe. Durch Information und Beteiligung von Umwelt-NGOs bei einschlägigen Gremien der Erfüllungshilfe kann die Transparenz des internationalen Prozesses gestärkt werden. Insbesondere die Erzeugung einer transnationalen Öffentlichkeit und damit eines politischen Rechtfertigungsdrucks, damit vor allem Industriestaaten finanzielle Mittel im Rahmen der Klimafinanzierung bereitstellen, ist für die Erreichung der gemeinsamen Klimaziele fundamental. Die unabhängige Kontrolle und Überwachung der öffentlichen und privaten Finanzströme ist für Umwelt-NGOs die bedeutendste Aufgabe bei der UNFCCC-Erfüllungshilfe. Die informelle Kontrollfunktion der NGOs besteht neben der verrechtlichten Einbindung in die Verfahren der Erfüllungshilfe- und -kontrollgremien, die im Folgenden diskutiert werden.

4.7.2 UNFCCC-interne Erfüllungssicherung

Bei einigen völkerrechtlichen Verträgen sind nichtstaatliche Organisationen oder Privatpersonen durch die Geltendmachung von individuellen Rechten und Verfahrensrechten an der (inner-)staatlichen Um- und Durchsetzung

¹¹³⁸ Z. B. die „Internationale Initiative für Klimawandelbildung“ des engl. „Office for Climate Education“ der Siemensstiftung.

¹¹³⁹ *van Asselt*, *Climate Law* 6 (2016), 91 (98f.).

von Rechtsvorschriften durch einzelne Vertragsparteien involviert.¹¹⁴⁰ Auch bei (regionalen) multilateralen Umweltabkommen sind nichtstaatliche Organisationen und Privatpersonen bei der Erfüllungssicherung eingebunden.¹¹⁴¹ Die Verfahrenseinbindung soll die Umsetzung und Durchsetzung der völkerrechtlichen Regelungen durch die ermöglichte öffentliche Kontrolle effektuieren.

Fraglich ist, ob und wie Umwelt-NGOs in das UNFCCC-interne Erfüllungssystem rechtstheoretisch und rechtspraktisch eingebunden sind. Um diese Fragen zu beantworten, kann auf das dritte Kapitel zurückgegriffen werden, das sich unter anderem mit den drei Pariser Formen der Erfüllungskontrolle befasst: dem erweiterten Transparenzrahmen, der globalen Bestandsaufnahme sowie dem Pariser Unterstützungsmechanismus.¹¹⁴²

Das folgende Unterkapitel erörtert, ob und wie Umwelt-NGOs an den UNFCCC-Verfahren der Erfüllungssicherung formell und informell beteiligt sind. Die künstliche Trennung des Pariser Erfüllungshilfe- und -kontrollsystems galt der rechtstheoretischen Annäherung.¹¹⁴³ Im Folgenden wird das Pariser Modell als verknüpft und nicht als getrenntes Erfüllungssystem¹¹⁴⁴ verstanden. Für die Untersuchung werden zunächst eigene Prüfkriterien entwickelt, die die verrechtlichte Verfahrenseinbindung für Um-

¹¹⁴⁰ Z. B. Individualbeschwerden (engl. communication) vor dem Kinderrechtsausschuss zur Einhaltung der Rechte, die in der UN-Kinderrechtskonvention festgelegt sind, s. *OHCHR*, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure, <ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx> (Stand: 31.7.2020), s. insb. Beschwerde von 15 jungen Klimaschützerinnen u. -schützern v. 23.9.2019, <climatecasechart.com/non-us-case/sacchi-et-al-v-argentina-et-al?cn-reloaded=1> (Stand: 31.7.2020), oder weltweite Periodische Überprüfungsverfahren (engl. Universal Periodic Review, UPR) als Mechanismus des UN-Menschenrechtsrates, s. *OHCHR*, Universal Periodic Review, <ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx> (Stand: 31.7.2020); dazu *Duyck*, CCLR 8 (2014), 175 (181); s. ferner *Shikelman*, *European Journal of International Law* 30 (2019), 753ff.

¹¹⁴¹ Z. B. die Alpenkonvention u. das UNECE-Protokoll über Wasser u. Gesundheit, s. gleich in Unterkapitel 4.7.2.1.3; zukünftig wohl a. das Escazú-Abkommen; s. Unterkapitel 4.1.

¹¹⁴² Insb. Unterkapitel 3.2.1-3.2.3.

¹¹⁴³ Inbs. Unterkapitel 3.1 u. 3.2.

¹¹⁴⁴ S. Unterkapitel 3.3 u. 3.6.

welt-NGOs in die formellen UNFCCC-internen Unterstützungs-, Kontroll- und Überwachungsverfahren dezidiert aufzeigt (4.7.2.1). Daraufhin erfolgen Erörterungen zur informellen Kontrolle durch Umwelt-NGOs durch nicht-rechtliche weiche Steuerungsmechanismen (4.7.2.2). Unterkapitel 4.7.2.3 fasst die Rolle von Umwelt-NGOs bei der Pariser Erfüllungssicherung zusammen.

4.7.2.1 Formelle Verfahrensbeteiligung

Passend zu den zahlreichen Lippenbekenntnissen zur besonderen Rolle nichtstaatlicher Interessengruppen und zur Vorteilhaftigkeit ihrer aktiven Mitwirkung in den völkerrechtlichen Verträgen,¹¹⁴⁵ Begleitbeschlüssen¹¹⁴⁶ und sonstigen Beiträgen der Staaten, erweiterte die Staatengemeinschaft in den letzten Jahrzehnten die Partizipationsrechte der NGOs im UNFCCC-Regime. Besonders interessant ist die Verschränkung formeller, kodifizierter Verfahrensregeln und die sich herausgebildete informelle Praxis.

Um herauszufinden, wie Umwelt-NGOs an den UNFCCC-internen Verfahren zur Erfüllungssicherung formell beteiligt sind, wird eine eigene Prüfungssystematik entwickelt. Anhand der aufzustellenden idealtypischen Partizipationsstufen lässt sich die Intensität der (verrechtlichten) Verfahrenseinbindung von Umwelt-NGOs bei den formellen UN-internen Unterstützungs-, Kontroll- und Überwachungsverfahren dezidiert analysieren (4.7.2.1.1) und vergleichen (4.7.2.1.2).

Die den NGOs übertragenen Verfahrensrechte lassen Rückschlüsse zu, wie transparent die UNFCCC-Verfahren für die Öffentlichkeit ausgestaltet sind. Zusätzlich lässt sich durch die Systematisierung und den Vergleich des nichtstaatlichen Partizipationsniveaus in den UNFCCC-Gremien bestimmen, ob die klimabewegte Zivilgesellschaft überhaupt eine effektive öffentliche Kontrollfunktion ausüben kann. Anhand der folgenden Partizipationsstudie lässt sich also analysieren und vergleichen, ob nach geltendem Regelungsrahmen

¹¹⁴⁵ Z. B. Art. 6 UNFCCC, Art. 4 Abs. 1 lit. i UNFCCC, Art. 7 Abs. 2 lit. 1 UNFCCC u. Art. 12 PÜ, Präambel-Abs. 14 PÜ.

¹¹⁴⁶ Z. B. Beschluss 1/CP.21, Abs. 82f., Abs. 117-119 u. Präambel-Abs. 15.

(de lege lata) eine effektive Partizipation von Umwelt-NGOs am UNFCCC-Prozess zur Steigerung der staatlichen Vertragserfüllung möglich ist. Regelungslücken und konträre Rechtspraxen im UNFCCC-Kontext, die eine effektive Partizipation von Umwelt-NGOs behindern können, werden aufgedeckt. Die Partizipationsstudie vermag daher aufzuzeigen, ob eine Änderung der Rechtslage nötig wäre, um eine informierte und effektive unabhängige Kontrolle durch Umwelt-NGOs überhaupt erst zu ermöglichen. Aus der Analyse und dem Vergleich der Verfahrensrechte für NGOs können konkrete Regelungsvorschläge (de lege ferenda) erwachsen.¹¹⁴⁷

Das letzte Unterkapitel 4.7.2.1.3 diskutiert abschließend, ob Umwelt-NGOs bei der derzeitigen Ausgestaltung ihrer formellen Verfahrensrechte bei der UNFCCC-internen Erfüllungssicherung als Rechtsvollzieher tätig sein können.

4.7.2.1.1 Typologie der Partizipationsrechte

Für die Entwicklung einer Partizipationssystematik für nichtstaatliche Beobachterorganisationen bei internationalen Umweltforen dienen die in der Aarhus-Konvention niedergelegten Umweltverfahrensrechte als Ausgangspunkt.¹¹⁴⁸ Die UNECE-Konvention aus dem Jahr 1998 schreibt jeder Person klare Verfahrensrechte im Umweltschutz zu (Informationszugang, Beteiligung und Rechtsschutz). Sie verpflichtet ihre Vertragsparteien, die Anwendung der Aarhus-Prinzipien in internationalen Foren zu fördern.¹¹⁴⁹

Bevor auf die drei idealtypischen Partizipationsstufen mit den jeweiligen Partizipationsrechten eingegangen wird, ist darauf hinzuweisen, dass Teilnahmerechte bei den intergouvernementalen UN-Verhandlungen ursprünglich

¹¹⁴⁷ Konkrete Regelungsansätze u. -vorschläge in Kapitel 5.

¹¹⁴⁸ Ebenfalls aufbauend auf *Brühl* in Brunnengräber/Weizsäcker ua (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource, 2001, 137 (140ff.).

¹¹⁴⁹ S. Unterkapitel 4.3.

fehlten (Exklusion). Die Teilnahmerechte wurden schrittweise vor allem in der internationalen Umweltpolitik erweitert.¹¹⁵⁰

Die erste Stufe einer verrechtlichten Partizipation bildet der Zugang zu Informationen.¹¹⁵¹ Ein Informationszugangsrecht oder einfaches Teilnahmerecht bezweckt, eine unabhängige Kontrolle von Vertragsparteien und des UN-Prozesses durch die (geordnete) Zivilgesellschaft zu ermöglichen. Die Zivilgesellschaft muss für eine unabhängige Überwachung staatlichen Handelns schließlich durch ausreichende Informationen dazu befähigt sein. Nur eine wissensmächtige Zivilgesellschaft kann dieser Aufgabe gerecht werden. Rechte und Pflichten der Information fördern ferner eine Demokratisierung der sowie die Beteiligung an Entscheidungsverfahren und letztlich auch die Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen.¹¹⁵²

Verfahrensregeln können einerseits ein Informationsrecht für die Öffentlichkeit oder einen bestimmten Personenkreis definieren, andererseits Informations- und Veröffentlichungspflichten für bestimmte Stellen festlegen. Die Kodifizierung von formellen Rechten gegenüber internationalen Organisationen mit Umweltbezug stellt die Ausnahme dar, geschweige denn, können diese durchgesetzt werden.¹¹⁵³ Der Informationszugang begründet das Wissensfundament für die Ausübung einer effektiven zivilgesellschaftlichen Kontrollfunktion. Die Umwelt-NGOs verfügen durch spezifische Informationen über eine Wissensmacht,¹¹⁵⁴ die sie zur effektiven Kontrolle einsetzen können.

Der Informationszugang kann durch eine benutzerfreundliche Veröffentlichung von Informationen auf der offiziellen UN-Webseite und auf den vom

¹¹⁵⁰ *Brühl* in Brunnengräber/Weizsäcker ua (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*, 2001, 137 (141).

¹¹⁵¹ S. Tabelle 3, Spalte 1.

¹¹⁵² So argumentiert a. *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 57.

¹¹⁵³ *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 206.

¹¹⁵⁴ Zur kognitiven Macht von Umwelt-NGOs s. Unterkapitel 4.4.2.

UN-Sekretariat verwalteten Plattformen gewährleistet werden.¹¹⁵⁵ Im internationalen Kontext ist die transparente Online-Veröffentlichung nötig, weil sie allein einen umfangreichen und barrierearmen Zugang zu Informationen für die Zivilgesellschaften aller Länder gewährleisten kann. Die rein analoge Auslage von Informationen bei der UN-Verwaltungsstelle in Bonn würde breite Teile der Öffentlichkeit, vor allem aus dem globalen Süden, erheblich in ihrer Arbeit behindern.

Für einen beschränkten Teil akkreditierter Beobachterorganisationen ist der Informationszugang durch die Anwesenheit an Gremiensitzungen möglich.¹¹⁵⁶ Dies beinhaltet den Zutritt zum Sitzungsgelände, die physische Anwesenheit von Teilnehmenden von NGOs an öffentlichen Treffen im offiziellen Sitzungsraum oder die Übertragung in einen benachbarten Konferenzraum.¹¹⁵⁷ Die allermeisten Umwelt-NGOs verfügen nicht über ausreichend Ressourcen, um stets Vertreterinnen und Vertreter zu UN-Sitzungen zu entsenden.¹¹⁵⁸ Da die Sitzungen häufig am Hauptsitz des Klimasekretariats in Bonn stattfinden (werden), sind vor allem nicht-europäische NGOs aufgrund der anfallenden (höheren) Reise- und Unterbringungskosten benachteiligt, obwohl ihnen ohnehin meist weniger finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen als westlichen NGOs.¹¹⁵⁹

Aus diesem Grund sind in Zeiten der Digitalisierung qualitativ genügende Audio- oder Videoaufzeichnungen sowie Echtzeit-Online-Übertragungen von Sitzungen eine befriedigende Alternative.¹¹⁶⁰ Um ein breiteres Publikum anzusprechen und die Beteiligung der Interessengruppen zu erhöhen, erlauben viele Gremien öffentliche Live-Übertragungen der Sitzungen im Internet. Durch die Ausstrahlung kann die breite Öffentlichkeit erreicht und damit

¹¹⁵⁵ S. Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 1.1.

¹¹⁵⁶ Ausführlich dazu in Unterkapitel 4.5 u. 4.6.2.

¹¹⁵⁷ S. Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 1.2.

¹¹⁵⁸ S. dazu Unterkapitel 4.4.2 u. 4.4.3.

¹¹⁵⁹ S. dazu Unterkapitel 4.6.5.

¹¹⁶⁰ S. Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 1.3.

gleichermaßen eine größere Transparenz der Verfahren gewährleistet werden.

Die zweite Partizipationsstufe bildet die Beteiligung der Umwelt-NGOs an UN-Verfahren.¹¹⁶¹ Die NGO-Vertreter und Vertreterinnen erhalten durch Beteiligungs- oder Mitwirkungsrechte die Möglichkeit, die intergouvernementalen Entscheidungsprozesse zu informieren und letztlich Einfluss auf sie zu nehmen.

Die erweiterten Partizipationsregelungen können festlegen, dass unabhängige NGO-Informationen, wie beispielsweise Fachgutachten, Datenanalysen und -bewertungen oder Stellungnahmen, als Informationsquelle für einzelne UN-Verfahren oder -Prozesse dienen.¹¹⁶² Häufig werden diese NGO-Informationen digital durch das verwaltende UN-Sekretariat bereitgestellt. Umwelt-NGOs verbreiten ihre Informationen jedoch auch selbst digital und analog während und im Umfeld von Sitzungen.

Beteiligungsfördernde Verfahrensrechte können darüber hinaus ein Recht auf Stellungnahme für nichtstaatliche Beobachterorganisationen während der Sitzungen definieren. Zu unterscheiden ist zwischen schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen sowie gleichberechtigten Diskussionsbeiträgen.

Erstens wird Umwelt-NGOs häufig die Abgabe von schriftlichen Stellungnahmen zu UN-Verfahren oder -Prozessen ermöglicht.¹¹⁶³ Die schriftlichen Stellungnahmen werden zumeist im Vorfeld oder während der Sitzungen abgegeben. Das UN-Sekretariat stellt die Stellungnahmen den Vertragsparteien und der Öffentlichkeit auf der offiziellen Webseite bereit. Zweitens ist für einige Sitzungen vorgesehen, dass Umwelt-NGOs mündliche Stellungnahmen während der multilateralen Sitzungen abgeben können.¹¹⁶⁴ Häufig werden die mündlichen Stellungnahmen durch die NGOs verschriftlicht und an das

¹¹⁶¹ S. Tabelle 3, Spalte 1.

¹¹⁶² S. Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 2.1.

¹¹⁶³ S. Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 2.2.

¹¹⁶⁴ S. Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 2.3.

UN-Sekretariat zur Veröffentlichung auf den entsprechenden Websites gesendet. Drittens können Verfahrensregeln bestimmen, dass nichtstaatliche Beobachterorganisationen spontane oder geplante Diskussionsbeiträge während der Sitzungen einbringen dürfen.¹¹⁶⁵ Ein gleichberechtigtes Rederecht innerhalb der einzelnen Gremien kann NGOs die Möglichkeit eröffnen, flexibel auf die staatlichen Diskussionsbeiträge reagieren zu können.

Solch eindeutig formulierte Einreichungs- oder Anhörungsrechte für Umwelt-NGOs bieten eine höhere Beteiligungssicherheit gegenüber einer unspezifischen Regelung, die unabhängige NGO-Informationen als potenzielle Informationsquelle identifiziert. Sie stellen sicher, dass NGOs tatsächlich beteiligt und ihre Beiträge wahrgenommen werden.

Beim Vergleich der ersten und zweiten Partizipationsstufe fällt auf, dass die jeweiligen Partizipationsrechte nicht immer trennscharf voneinander abzugrenzen sind. Die einzelnen Rechte zur Generierung von Informationen und zur Mitwirkung an Entscheidungsprozessen lassen sich nicht immer ganz eindeutig zuordnen.

Die dritte und letzte Stufe der Partizipation bildet das Recht auf Beschwerde.¹¹⁶⁶ So könnten Bestimmungen eine unabhängige Beschwerdestelle vorsehen, die informelle oder formelle Beschwerden von nichtstaatlichen Beobachterorganisationen prüft. Die Beschwerdeführerinnen und -führer könnten Verletzungen der Informations- und Mitwirkungsrechte durch das UN-Sekretariat, die UN-Gremienleitungen und die Vertragsparteien geltend machen. Die Beschwerdestelle könnte zudem Beschwerden zu Anerkennungsverfahren oder sonstige Verfahren entgegennehmen. Formalisierte Informations- und Beteiligungsrechte ohne rechtliche Durchsetzungsmöglichkeit laufen hingegen Gefahr, ins Leere zu laufen. Eine solche Beschwerdemöglichkeit ist im UNFCCC-Kontext jedoch nicht vorgesehen. Aus diesem Grund wid-

¹¹⁶⁵ S. Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 2.4.

¹¹⁶⁶ S. Tabelle 3, Spalte 1.

met sich keiner der folgenden Unterabschnitte dem Rechtsschutz für partizipierende Umwelt-NGOs.¹¹⁶⁷

Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass die Reihenfolge der Informations-, Beteiligungs- und Beschwerderechte eine Steigerung von einer beobachtenden, mitwirkenden bis hin zu einer einklagenden Partizipationstiefe darstellen. Die dritte Partizipationsstufe des Rechtsschutzes soll im Grunde nach die ersten beiden Stufen, die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit und NGOs, sicherstellen.

Nachdem nun allgemein die idealtypischen Partizipationsstufen im UNFCCC-Regime und die mit jeder Stufe zusammenhängenden Verfahrensrechte entwickelt wurden, folgt ein Überblick über die verrechtlichten Partizipationsrechte (4.7.2.1.1). Die sich daran anschließenden Unterkapitel 4.7.2.1.1.2 bis 4.7.2.1.1.6 explorieren die formellen Informations- und Mitwirkungsrechte von akkreditierten NGOs bei der UNFCCC-Erfüllungssicherung, bevor Unterkapitel 4.7.2.1.2 das Partizipationsniveau im UNFCCC-Regime abschließend vergleicht.

4.7.2.1.1.1 Überblick zu Partizipationsrechten

Die grundlegenden Verfahrensregelungen für die Partizipation nichtstaatlicher Beobachterorganisationen am UNFCCC-Prozess befinden sich in der Klimarahmenkonvention, in ihrem Begleitbeschluss 18/CP.4 und dem Geschäftsordnungsentwurf der Vertragsstaatenkonferenz.¹¹⁶⁸ Zusätzlich ergänzen spezifische Beschlüsse und Geschäftsordnungen einzelner Gremien die allgemeinen Verfahrensbestimmungen. Bei den konstituierten Gremien, die der Rahmenkonvention, dem Kyoto-Protokoll und/oder dem Pariser Vertrag dienen, bestimmen üblicherweise die eigenen Geschäftsordnungen den Um-

¹¹⁶⁷ S. Zusammenfassung in Unterkapitel 4.7.2.1.3 u. Regelungsvorschlag in Unterkapitel 5.2.6.

¹¹⁶⁸ Ausführlich zu ausgewählten Gremien u. Prozessen s. Unterkapitel 4.6.2. Alle UNFCCC-Gremien u. Prozesse in die Untersuchung aufzunehmen, zu vergleichen u. zu bewerten, hätte die Unternehmung aufgrund des hohen Institutionalierungsgrades des UNFCCC-Regimes von vornerein überfordert.

gang mit nichtstaatlichen Beobachterorganisationen während ihrer Sitzungen.

Bevor näher auf die einzelnen Informations- und Beteiligungspflichten im UNFCCC-Kontext eingegangen wird, versucht die folgende Tabelle einen Überblick über den bestehenden Regelungsrahmen zu verschaffen. In der Tabelle 3 sind neun ausgewählte Gremien und Prozesse zur Erfüllungssicherung¹¹⁶⁹ systematisch in der jeweiligen Partizipationsstufe aufgeführt (Spalte 4), wo eine explizite Rechtsgrundlage auf ein entsprechendes Informationsrecht der Öffentlichkeit oder für NGOs oder auf Mitwirkungsrechte für nichtstaatliche Beobachterorganisationen hinweist (Spalte 5). Die Schwierigkeit der Rechtsgrundlagensammlung lag darin, dass eine öffentlich zugängliche digitale Datenbank fehlt, die die drei Klimaverträge, die zahlreichen Beschlüsse und Dokumente mit Texterkennung umfasst und eine Stichwortsuche technisch zulässt.

Zu allen drei Partizipationsstufen werden systematisch die UNFCCC-Gremien, Prozesse und Verfahren zur Pariser Erfüllungssicherung aufgeführt, bei denen NGOs partizipieren können. Die Untersuchung beschränkt sich daher auf Gremien, Prozesse und Verfahren des erweiterten Transparenzrahmens, der globalen Bestandsaufnahme,¹¹⁷⁰ des Unterstützungsmechanismus sowie der Erfüllungshilfemechanismen. Die Reihenfolge der in Spalte 4 aufgeführten Gremien, Verfahren und Prozesse deutet die bestehende Bedeutung für den Verhandlungsfortschritt des hochpolitischen UNFCCC-Prozesses und die Pariser Vertragserfüllung an.

¹¹⁶⁹ S. a. Fn. 1172.

¹¹⁷⁰ Inklusive der Talanoa-Dialoge. Die inklusiven u. partizipativen Talanoa-Dialoge, die der 1. globalen Bestandsaufnahme im Jahr 2023 voran geschaltet sind, beschreibt Unterkapitel 3.2.2.2.

Partizipationsstufe	Typologie des Partizipationsrechts ¹¹⁷¹	Kurzbeschreibung	Rechtliche Gewährleistung in ausgewählten UNFCCC-Gremien und -Prozessen ¹¹⁷²	Rechtsgrundlagen
1. Information	Zugang zu Informationen (1.1)	Inhaltlich und materiell zugängliche Online-Veröffentlichung der Informationen zu UNFCCC-Verfahren und -Prozessen	Technische Sachverständigenprüfung (Transparenzrahmen) Vermittelnde multilaterale Erörterung (Transparenzrahmen) Globale Bestandsaufnahme Technisches Exekutivkomitee (TEC) Pariser Komitee zum Kapazitätsaufbau (PCCB)	Beschluss 18/CMA.1, Abs. 6 und Annex-Abs. 15, 188 Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 192 lit. d; Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 199 Beschluss 19/CMA.1, Abs. 21 Beschluss 4/CP.17, Annex II-Abs. 26 lit. c, Beschluss 4/CP.17, Annex I-Abs. 15 f. Beschluss 2/CP.22, Annex-Abs. 17f.
	Anwesenheit an UNFCCC-Sitzungen (1.2)	Physische Anwesenheit an Sitzungen oder Übertragung in einen benachbarten	Vermittelnde multilaterale Erörterung (Transparenzrahmen) TEC	Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 193 lit. b S. 3 Beschluss 4/CP.17, Annex II-Abs. 47, 51

¹¹⁷¹ Aufsteigende Reihenfolge von schwach bis stark ausgeprägten Informations-, Wirkungs- u. Beschwerderechten.

¹¹⁷² Absteigende Reihenfolge nach politischer Gewichtung der Gremien: ständiger Finanzausschuss (SCF), technische Sachverständigenprüfung (Transparenzrahmen); vermittelnde multilaterale Erörterung (Transparenzrahmen); globale Bestandsaufnahme; beratende Sachverständigengruppe (Transparenzrahmen); technisches Exekutivkomitee (TEC), Pariser Komitee zum Kapazitätsaufbau (PCCB); Unterstützungskomitee; Talanoa-Dialog.

		<p>Sitzungsraum für akkreditierte Beobachterorganisationen</p>	<p>PCCB</p>	<p>Beschluss 2/CP.22, Annex-Abs. 16</p>
	<p>Audio- und Videoaufzeichnung / Internet-Übertragung von UNFCCC-Sitzungen (1.3)</p>	<p>Qualitativ genügende Audio- oder Videoaufzeichnungen sowie Echtzeit-Online-Übertragungen von Sitzungen</p>	<p>Unterstützungskomitee</p>	<p>Beschluss 20/CMA.1, Abs. 13 (implizit)</p>
			<p>Ständiger Finanzausschuss (SCF)</p>	<p>Beschluss 8/CP.23, Abs. 13</p>
			<p>TEC</p>	<p>Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 193 lit. b S. 3</p>
			<p>TEC</p>	<p>Beschluss 4/CP.17, Annex II-Abs. 48</p>
			<p>SCF</p>	<p>Beschluss 2/CP.17, Annex VI-Abs. 6</p>
			<p>Globale Bestandsaufnahme</p>	<p>Beschluss 19/CMA.1, Abs. 37 lit. i und b</p>
		<p>Nutzung von unabhängigen NGO-Informationen und Fachwissen als Informationsquelle und deren Verbreitung</p>	<p>TEC</p>	<p>Beschluss 1/CP.16, Appendix IV-Abs. 10</p>
<p>2. Beteiligung</p>	<p>Verbreitung von Informationen (2.1)</p>		<p>PCCB</p>	<p>Beschluss 2/CP.22, Annex-Abs. 15</p>
			<p>Unterstützungskomitee</p>	<p>Beschluss 20/CMA.1, Abs. 35</p>
			<p>Talanoa-Dialog</p>	<p>Beschluss 1/CP.23, Annex II, Seite 8</p>

		Abgabe von schriftlichen Stellungnahmen von Umwelt-NGOs, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können	<i>Nicht vorhanden</i>	<i>Nicht vorhanden</i>
	Mündliche Stellungnahme (2.3)	Abgabe von mündlichen Stellungnahmen von Umwelt-NGOs auf Sitzungen, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können	TEC	Beschluss 4/CP.17, Annex II-Abs. 53 S. 2 und 54
	Mündlicher Diskussionsbeitrag (2.4)	Abgabe von spontanen oder geplanten Diskussionsbeiträgen während Sitzungen, die flexibel während der Diskussionen eingebracht werden können	Beratende Sachverständigen- gruppe (Transparenzrahmen)	Regel 11 Abs. 33 GO
3. Rechtsschutz	Beschwerdemöglichkeit	Unabhängige Beschwerdestelle, die Beschwerden aufgrund von behaupteten Verletzungen der Informations- und Mitwirkungsrechte prüft	<i>Nicht vorhanden</i>	<i>Nicht vorhanden</i>

Tabelle 3: Typologie von Partizipationsrechten im UNFCCC-Regime, Eigene Darstellung.

Ergänzungen zu Ausnahmeregelungen, rechtlichen Beschränkungen oder sonstigen Besonderheiten der Partizipationsregelungen erfolgen in den folgenden Abschnitten.¹¹⁷³ Außerdem wird bei den Ausführungen auf Regelungsdefizite und -lücken eingegangen, die im folgenden Unterkapitel 4.7.2.1.2 abschließend verglichen werden. Wo explizite Verfahrensvorschriften fehlen, die aus unterschiedlichsten Gründen jedoch zukünftig geregelt werden sollten, geht die Untersuchung zusätzlich auf die UNFCCC-Verfahrenspraxis ein. Die internationale Verfahrenspraxis kann als Ausgangspunkt für die Normierung von harmonisierten Verfahrensrechten für nichtstaatliche Beobachterorganisationen dienen.

4.7.2.1.1.2 Zugang zu Informationen

Ein Recht auf Zugang zu Klimainformationen der (organisierten) Öffentlichkeit definiert das Pariser Übereinkommen für den UNFCCC-Rahmen nicht ausdrücklich.¹¹⁷⁴ Informations- und Auskunftspflichten zur informierten und effektiven Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure ergeben sich jedoch aus den Verträgen¹¹⁷⁵ und aus dem Entwurf der UNFCCC-Geschäftsordnung.¹¹⁷⁶

Ein solches Recht hätte an das Informationszugangsrecht¹¹⁷⁷ der im Jahr 2001 in Kraft getretenen Aarhus-Konvention¹¹⁷⁸ anknüpfen können. Die UNECE-Konvention versteht unter umfassender Transparenz den Zugang zu Klimainformationen für jedermann und zugleich die Verpflichtung von Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen der Vertragsparteien oder internationaler Organisationen, Dokumente zu veröffentlichen.¹¹⁷⁹ Auch wenn kein

¹¹⁷³ Unterkapitel 4.7.2.1.1.1-4.7.2.1.1.2.

¹¹⁷⁴ S. Unterkapitel 3.1.4.

¹¹⁷⁵ Gem. Art. 12 Abs. 10 UNFCCC sowie Art. 4 Abs. 12 PÜ u. Art. 7 Abs. 12 PÜ.

¹¹⁷⁶ Regel 8 EGO. Zur Entwurfsgeschäftsordnung s. Unterkapitel 4.5.

¹¹⁷⁷ S. Art. 4f. AK.

¹¹⁷⁸ S. insb. Unterkapitel 4.1.

¹¹⁷⁹ *WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 57.

klares Zugangsrecht zu Klimainformationen im Pariser Übereinkommen verabredet ist,¹¹⁸⁰ eröffnet sich durch die Berichts-, Unterrichts- und Publikationspflichten der Staaten,¹¹⁸¹ der UNFCCC-Gremien und des Klimasekretariats¹¹⁸² gegenüber der Öffentlichkeit (Verbänden oder klimabewegten Einzelpersonen) ein beschränkter Zugang zu relevanten Informationen.¹¹⁸³ Der folgende Abschnitt stellt die kodifizierten Informationspflichten im Rahmen der spezifischen Erfüllungssicherungsverfahren und -prozesse vor.

Mit dem erweiterten Transparenzrahmen werden die Bemühungen einzelner Vertragsparteien überprüft. Die (Umsetzungs-)Regeln zum Transparenzrahmen sollen Transparenz und Vertrauen zwischen den Staaten gewährleisten und gewisse Klarheit über Maßnahmen zum Klimaschutz, zur Klimaanpassung und zur Unterstützung, insbesondere über die derzeitige und langfristige Klimafinanzierung.¹¹⁸⁴ Die Veröffentlichung von Informationen zu Transparenzverfahren auf der UNFCCC-Website ist im Kattowitzer Beschluss 18/CMA.1 normiert. Das Klimasekretariat stellt folgende Berichte auf der UN-FCCC-Website zur Verfügung:¹¹⁸⁵ den zweijährlichen Transparenzbericht und den Treibhausgasbericht der einzelnen Vertragsparteien, insofern er als eigenständiger Bericht eingereicht wird, und den Bericht der technischen Überprüfung durch Sachverständige¹¹⁸⁶. Das Sekretariat stellt auch die Unterlagen zur multilateralen vermittelnden Erörterung, die die Fortschritte im Bereich der Klimafinanzierung¹¹⁸⁷ dokumentieren, bereit.¹¹⁸⁸ Darüber hinaus fertigt das Sekretariat gemäß Beschluss 18/CMA.1, Abs. 6, einen Synthesebericht zu den Transparenz- und Treibhausgasberichten der

¹¹⁸⁰ S. etwa Art. 12 PÜ.

¹¹⁸¹ S. insb. Unterkapitel 3.2.1.2.

¹¹⁸² Z. B. in Beschluss 1/CP.21, Abs. 104.

¹¹⁸³ S. Regelungsvorschläge zur Ausweitung des Zugangsrechts zu Informationen in Unterkapitel 5.2.

¹¹⁸⁴ Ausführlich zum erweiterten Transparenzrahmen s. Unterkapitel 3.2.1.

¹¹⁸⁵ Beschluss 18/CMA.1, Abs. 6 lit. c u. Annex-Abs. 15, 188.

¹¹⁸⁶ Engl. annual report on the technical expert review.

¹¹⁸⁷ Engl. records of Parties' facilitative, multilateral consideration of progress.

¹¹⁸⁸ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 199.

Parteien (lit. a) sowie einen Jahresbericht zu den technischen Sachverständigenüberprüfungen (lit. b) an. Ähnliche Publikationspflichten bestanden bereits unter der Rahmenkonvention und dem Kyoto-Protokoll.¹¹⁸⁹

Innerhalb des erweiterten Transparenzrahmens findet eine vermittelnde multilaterale Erörterung rund um die Klimafinanzierung statt.¹¹⁹⁰ Eine Erörterung zu und mit einer einzelnen Vertragspartei¹¹⁹¹ findet üblicherweise statt, wenn das Klimasekretariat den entsprechenden technischen Sachverständigenbericht veröffentlicht.¹¹⁹² Das intergouvernementale Dialogformat umfasst zwei Phasen: eine schriftliche Frage-und-Antwort-Phase sowie eine anschließende Arbeitsgruppensitzungsphase.¹¹⁹³

Die erste schriftliche Phase der staatlichen Anfragen und Entgegnungen findet auf einer nicht-öffentlichen Online-Plattform¹¹⁹⁴ statt. Das Klimasekretariat trägt gemäß Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 192 lit. d, die schriftlichen Staatenfragen und -antworten zusammen und veröffentlicht diese vor der zweiten Arbeitsgruppensitzungsphase auf der UNFCCC-Website. Nicht ganz einleuchtend erscheint die Zweckmäßigkeit einer gesonderten Online-Plattform, wenn die Fragen und Antworten schließlich vom Sekretariat zusammengetragen (engl. „compile“) und veröffentlicht werden.¹¹⁹⁵ Die Regelung könnte so verstanden werden, dass nur der Wesensgehalt der staatlichen Fragen und Antworten systematisiert und in einem UNFCCC-Dokument veröffentlicht werden müsse. Gegen diese Auslegung spricht der konkrete Wortlaut der Norm, die von englisch „compile“ und nicht von englisch „summarise“ oder „synthesise“ spricht. Die knapp 200 Staaten einigten sich im Jahr 2018 gerade auf das Verb englisch „compile“. Daher ist das Verb da-

¹¹⁸⁹ Dazu *van Asselt/Weikmans/Roberts*, Pocket Guide to Transparency under the UNFCCC, 2017.

¹¹⁹⁰ S. Unterkapitel 3.2.1.1.

¹¹⁹¹ S. Prüfungsumfang in Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 189.

¹¹⁹² Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 197 S. 1.

¹¹⁹³ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 191-196.

¹¹⁹⁴ Gem. Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 195.

¹¹⁹⁵ Gem. Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 192 lit. d.

hingehend wörtlich zu verstehen, dass das Sekretariat die Fragen und Antworten lediglich zusammenstellt. Das Zusammentragen ist so zu verstehen, dass bei der Veröffentlichung die unveränderten und vollständigen individuellen Staatendokumente nachvollziehbar dargestellt sind. Eine Veröffentlichung der originalen staatlichen Dokumente wird beispielsweise technisch anspruchslos bei Aarhus Compliance-Verfahren vorgenommen.¹¹⁹⁶

Die zweite, teils mündliche und schriftliche, Arbeitsgruppensitzungsphase des Staatendialogs zur Klimafinanzierung besteht aus drei Schritten: einer Präsentation durch die betreffende Vertragspartei (lit. a), einer öffentlichen Diskussion (lit. b) sowie einer schriftlichen Antwortphase über die Online-Plattform (lit. c).¹¹⁹⁷ An dieser Stelle, wo es um die Informationsbereitstellung geht, wird ausschließlich der dritte schriftliche Schritt der Arbeitsgruppensitzungsphase diskutiert. Beim dritten Schritt werden schriftliche Antworten auf Fragen, die sich in der zweiten Arbeitsphase ergeben haben,¹¹⁹⁸ lediglich auf der nicht-öffentlichen Online-Plattform hochgeladen.¹¹⁹⁹ Innerhalb eines Monats nach der Sitzung der Arbeitsgruppe erstellt und veröffentlicht das Klimasekretariat auf der UNFCCC-Website ein Protokoll über die erleichternde, multilaterale Prüfung der Fortschritte für die betreffende Vertragspartei, einschließlich einer verfahrenstechnischen Zusammenfassung der erleichternden, multilateralen Prüfung der Fortschritte durch die Vertragspartei (lit. d) und alle zusätzlichen Informationen, die über die Online-Plattform generiert werden, soweit verfügbar (lit. e).¹²⁰⁰

Die Norm könnte dahingehend interpretiert werden, dass unter Buchstabe d und e die zusätzlichen staatlichen Antworten aus dem dritten Schritt fallen, die auf der Online-Plattform hochgeladen werden können. Jedoch wider-

¹¹⁹⁶ S. z. B. das Verfahren der Republik Litauen gegen die Republik Weißrussland, ACCC/S/2015/2.

¹¹⁹⁷ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 193.

¹¹⁹⁸ Zu Beteiligungsrechten in der 2. Arbeitsgruppensitzungsphase s. Unterkapitel 4.7.2.1.3.

¹¹⁹⁹ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 193 lit. c.

¹²⁰⁰ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 199.

spricht diese Interpretation klar dem Wortlaut des Buchstaben d, der von einer verfahrenstechnischen Zusammenfassung spricht. Unter dem Auffangtatbestand e könnten die zusätzlichen staatlichen Antworten fallen. Der Buchstabe e spricht allgemein von Informationen, die durch das Online-Portal generiert werden. Ein klarer Verweis auf „staatliche“ Informationen oder die explizite Benennung der zusätzlichen staatlichen Antworten fehlt, der für eine höhere Rechtsklarheit gesorgt hätte. Jedoch verweist der Buchstabe e auf Englisch „any additional information“, also auf jede zusätzliche Information. Hierunter fallen die zusätzlichen staatlichen Antworten der Diskussionsfragen, die auf der Online-Plattform hochgeladen werden. Eine Ausnahme davon ist nicht kodifiziert und dient als Indiz dafür, dass keine andere Interpretation dieser Regelung zulässig ist. Die Veröffentlichung auf der UNFCCC-Seite schafft Transparenz und Vertrauen in das Verfahren zur multilateralen Erörterung rund um die Klimafinanzierung.

Bei der globalen Bestandsaufnahme handelt es sich um einen staatsgeleiteten Prozess.¹²⁰¹ Mit diesem wird der kollektive Fortschritt der Staatengemeinschaft bewertet. Ein individueller Fokus auf einzelne Vertragsparteien wird nicht eingenommen.¹²⁰² Die Kattowitzer Begleitentscheidung normiert, dass die Bestandsaufnahme in transparenter Weise und unter Partizipation von nichtstaatlichen Interessengruppen durchgeführt wird.¹²⁰³ Zur Unterstützung einer effektiven und gleichberechtigten Partizipation werden alle staatlichen Beiträge¹²⁰⁴ auch online durch die Vertragsparteien uneingeschränkt zugänglich sein.¹²⁰⁵ Die konkrete Formulierung (engl. „all inputs will be fully accessible by Parties, including online“) könnte so verstanden werden, dass der uneingeschränkte Informationszugang lediglich für die Staaten vorgesehen sei. Die Normverweisung auf Beschluss 19/CMA.1, Abs. 21, könnte

¹²⁰¹ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 10.

¹²⁰² Beschluss 19/CMA.1, Abs. 14.

¹²⁰³ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 10.

¹²⁰⁴ Engl. inputs.

¹²⁰⁵ Mithilfe des Sekretariats; gem. Beschluss 19/CMA.1, Abs. 10 i. V. m. Beschluss 19/CMA.1, Abs. 21.

diese Interpretation bekräftigen. In Absatz 21 fordert die Staatengemeinschaft das Klimasekretariat auf, alle staatlichen Beiträge online zur Verfügung zu stellen (engl. „facilitate online availability“), sie fordert jedoch nicht explizit eine Veröffentlichung der staatlichen Beiträge.

Der Sinn und Zweck der prädikativen „will“-Regelung des Beschlusses 19/CMA.1, Abs. 10, ist jedoch, die Transparenz sowie die effektive und gleichberechtigte Partizipation von nichtstaatlichen Interessengruppen zu erhöhen.¹²⁰⁶ Eine gleichberechtigte Partizipation erfordert eine Informationsbereitstellung aller Beiträge (engl. „all inputs“), das heißt, dass alle staatlichen und nichtstaatlichen Einreichungen im Rahmen der Bestandsaufnahme online veröffentlicht werden. Informationslücken auf nichtstaatlicher Seite würden zu einem Ungleichgewicht der Wissensmacht zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Delegationen führen,¹²⁰⁷ was einer ebenbürtigen Partizipation auf Augenhöhe widersprechen würde. Zudem ist die Partizipation ineffektiver, wenn die Beteiligten nicht mit der gleichen Informationsgrundlage in das Verfahren eintreten und Wissenslücken erst im Verfahren auftauchen oder geschlossen werden müssen. Art. 12 PÜ normiert zudem, dass alle Vertragsparteien dabei kooperieren müssen, Maßnahmen zur Förderung des öffentlichen Zuganges zu Informationen zu fördern. Eine Maßnahme davon ist, alle Informationen zur globalen Bestandsaufnahme auf der UNFCCC-Website zu veröffentlichen. In der Gesamtschau ist Beschluss 19/CMA.1, Abs. 10, dahingehend zu interpretieren, dass zur Förderung eines transparenten Verfahrens und der ebenbürtigen und effektiven Partizipation von Interessengruppen alle (staatlichen) Beiträge vom Sekretariat auf der UNFCCC-Website für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

In Bezug auf die Sitzungen des Technischen Exekutivkomitees¹²⁰⁸ ist das Klimasekretariat gemäß Beschluss 4/CP.17, Annex II-Abs. 26 lit. c, verpflichtet, die Sitzungsdokumente der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, es sei denn, ein bestimmtes Dokument wird vom Exekutivkomitee als vertraulich

¹²⁰⁶ Beschluss 19/CMA, Abs. 10 Hs. 1f.

¹²⁰⁷ Zur kognitiven u. symbolischen Macht von Umwelt-NGOs s. Unterkapitel 4.4.2.

¹²⁰⁸ Zum Technologierahmen als Teil des Technologiemechanismus s. Unterkapitel 3.1.2.

erachtet.¹²⁰⁹ Außerdem ist in Beschluss 4/CP.17, Annex-I-Abs. 15 f., vorgesehen, dass der Ausschuss seine Ergebnisse verbreitet und den Wissensaustausch über eine gut funktionierende Informationsplattform erleichtern soll (empfehlende „should“-Bestimmung). Die Plattform solle sich an die Informations- und Wissensdienstananforderungen seiner potenziellen Nutzerinnen und Nutzer richten, einschließlich der Vertragsparteien und eines breiten Spektrums von Technologieakteuren, Sachverständigen und Interessenvertreterinnen und -vertretern.¹²¹⁰

Das für den Kapazitätsaufbau zentrale Pariser Komitee¹²¹¹ sieht in seiner Geschäftsordnung¹²¹² ebenfalls ausdrücklich Veröffentlichungspflichten vor. Beschluss 2/CP.22, Annex-Abs. 18, normiert als zwingende „shall“-Bestimmung, dass die Verfahren und Ergebnisse des Pariser Komitee zum Kapazitätsaufbau auf der UNFCCC-Website öffentlich zugänglich gemacht werden. Außerdem bereitet das Kapazitätskomitee einen jährlichen technischen Fortschrittsbericht für die Vertragsstaatenkonferenz vor.¹²¹³

Die Ermächtigungsklausel in Art. 15 PÜ etabliert einen institutionellen Mechanismus, der auf spezifische Erfüllungsdefizite reagiert.¹²¹⁴ Art. 15 Abs. 2 PÜ gründet einen Kontrollausschuss, der aus zwölf Sachverständigen zusammengesetzt ist. Der Ausschuss führt künftig die unterstützenden Verfahren der Einhaltungssicherung durch. Das konsensual ausgerichtete Pariser Unterstützungsverfahren gewährleistet keine sanktionierende Durchsetzung der Pariser Vertragspflichten.

Das Pariser Übereinkommen und der hier relevante Begleitbeschluss 20/CM A.1 sehen bisher keine Berichtspflichten des Ausschusses vor, die sich auf Dokumente zu den Unterstützungsverfahren und ihren Sitzungen beziehen

¹²⁰⁹ S. a. Beschluss 4/CP.17, Annex-II-Abs. 40.

¹²¹⁰ „TT:CLEAR“-Plattform unter UNFCCC, TEC:Clear, <unfccc.int/ttclear> (Stand: 30.6.2021).

¹²¹¹ S. Unterkapitel 3.1.3.

¹²¹² Engl. Titel „Terms of reference for the Paris Committee on Capacity-building“.

¹²¹³ Beschluss 2/CP.22, Annex-Abs. 17.

¹²¹⁴ S. Unterkapitel 3.2.3.

würden. Lediglich die jährliche Berichtspflicht des Unterstützungskomitees an die CMA ist im Begleitbeschluss kodifiziert.¹²¹⁵ Die Berichte an die CMA enthalten einerseits Diskussionen zu fallspezifischen Entscheidungen, andererseits Sonderberichte zu systemischen Fragen. Eine Pflicht zur Veröffentlichung ist allerdings nicht normiert. Die Veröffentlichung von Komitee-Berichten zählt jedoch zur völkerrechtlichen Praxis. Diese ist auf der CMA 3 im November 2021 von der CMA zu beschließen.¹²¹⁶ Auch ist ungeklärt, ob Publikationspflichten für das Klimasekretariat explizit in der künftigen Geschäftsordnung vorgesehen sind (u. a. von unterstützungsverfahrensrelevanten Dokumenten, Entscheidungen, Sitzungsprotokollen). Festzuhalten ist, dass bis zur Verabschiedung der Geschäftsordnung für das Unterstützungskomitee noch Rechtsunsicherheit bezüglich des (beschränkten) Zuganges der Öffentlichkeit zu relevanten (Verfahrens-)Dokumenten besteht.

4.7.2.1.1.3 Anwesenheit an UNFCCC-Sitzungen

Um die Transparenz der UNFCCC-Verfahren und die Akzeptanz der Ergebnisse zu erhöhen, öffnen viele Gremien ihre Sitzungen für Vertreterinnen und Vertreter von akkreditierten Beobachterorganisationen. Nachfolgend stehen ausgewählte Verfahren und die Anwesenheitsrechte von NGOs im Blickpunkt.

Im Rahmen des erweiterten Transparenzrahmens findet eine technische Überprüfung staatlicher Bemühungen durch Sachverständige statt.¹²¹⁷ Für die technische Überprüfung sind drei bereits unter der Rahmenkonvention erprobte Verfahrensweisen vorgeschrieben: die Vor-Ort-, die Zentral- und die Schreibtischuntersuchung.¹²¹⁸ Eine einwöchige Untersuchungswoche findet beim Vertragsstaat, der Weltregion oder beim Klimasekretariat durch die

¹²¹⁵ Art. 15 Abs. 3 letzter Hs. PÜ, Beschluss 20/CMA.1, Abs. 32, 36.

¹²¹⁶ Gem. Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 17.

¹²¹⁷ S. Unterkapitel 3.2.1.1.

¹²¹⁸ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 162f.

Sachverständigen statt, bei der auch Vertreterinnen und Vertreter der untersuchten Vertragspartei und des Klimasekretariats anwesend sind.¹²¹⁹ Dass NGOs bei der Untersuchungswoche anwesend sind, ist textuell nicht vorgeesehen. In der Vergangenheit beteiligten sich NGO-Vertreterinnen und Vertreter jedoch informell an Vor-Ort-Überprüfungen.¹²²⁰

Ein weiterer Prozess innerhalb des erweiterten Transparenzrahmens ist die vermittelnde multilaterale Erörterung.¹²²¹ Die Veröffentlichungspflichten in der ersten schriftlichen Fragen-und-Antwortphase und der zweiten Arbeitsgruppenphase der zweiphasigen Erörterung wurden im letzten Abschnitt dezidiert beschrieben.¹²²² Die folgenden Erörterungen beziehen sich auf die zweite, teils mündliche und teils schriftliche, Arbeitsgruppensitzungsphase des Staatendialogs zur Klimafinanzierung.

Diese mündliche und schriftliche Phase besteht aus drei Schritten: einer Präsentation durch die betreffende Vertragspartei (lit. a), einer öffentlichen Diskussion (lit. b) sowie einer schriftlichen Antwortphase über die Online-Plattform (lit. c).¹²²³ In Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 193 lit. b S. 3, ist geregelt, dass registrierte Beobachterorganisationen den Arbeitsgruppensitzungen beiwohnen können. Aus systematischer Sicht ist die Platzierung dieser Sollensanordnung irreführend, da sie den Eindruck erwecken könnte, dass sich das Anwesenheitsrecht nur auf den zweiten Verfahrensschritt der Diskussion erstreckt. Die Wortauslegung von „Arbeitsgruppensitzungen“ (engl. „Working group sessions“) anstelle von Diskussionssitzung (engl. „discussion session“)¹²²⁴ in Satz 3 zeigt jedoch an, dass registrierte Beobachterorganisationen der gesamten mündlichen Phase der Arbeitsgruppensitzung beiwohnen dürfen, was die Anwesenheit bei der staatlichen Präsentation und

¹²¹⁹ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 162 lit. c.

¹²²⁰ *van Asselt*, *Climate Law* 6 (2016), 91 (101).

¹²²¹ S. Unterkapitel 3.2.1.1.

¹²²² S. Unterkapitel 4.7.2.1.3.

¹²²³ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 193.

¹²²⁴ Gem. Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 193 lit. b S. 1f.

der Diskussion umfasst. Auch die teleologische Interpretation der zwingenden „shall“-Bestimmung lässt kein anderes Ergebnis zu. Die Anwesenheit der nichtstaatlichen Vertreterinnen und Vertreter lediglich bei der Diskussion ist wenig sinnvoll, ohne der vorherigen staatlichen Präsentation beizuwohnen zu haben. Schließlich bezieht sich die Diskussion unter anderem auf diese Präsentation.¹²²⁵ Für die effektive Beobachtung der Erörterung durch Interessengruppen ist die Regelung sinnvollerweise so zu verstehen, dass die Gruppen der Präsentation und der Diskussion beiwohnen dürfen. Im Übrigen sieht die Regelung lediglich ein Anwesenheits- und kein Beteiligungsrecht vor. Beiwohnende Beobachterorganisationen nehmen nicht aktiv an den Befragungen teil. Das heißt, sie dürfen keine Fragen vorab einreichen, vor Ort stellen oder einen Diskussionsbeitrag leisten.¹²²⁶ Aus diesem Grunde ist die Anwesenheit von registrierten Beobachterorganisationen an der Präsentation und der Diskussion für eine effektive Verfahrensführung unschädlich.

Im Ergebnis regelt Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 193 lit. b S. 3, das Anwesenheitsrecht von registrierten Beobachterorganisationen an der zweiten mündlichen Phase der vermittelnden, multilateralen Erörterung. Im Vergleich zu den technischen Sachverständigenüberprüfungen einzelner Vertragsparteien gewährleistet die Erörterung zur Klimafinanzierung ein höheres Niveau an Transparenz durch Anwesenheitsrechte für nichtstaatliche Beobachterorganisationen.

Die parteigetriebene Bestandsaufnahme¹²²⁷ ist in drei Phasen unterteilt.¹²²⁸ In der ersten Phase erfolgt die Informationserfassung und -aufbereitung. In Phase 2 wird eine technische Bewertung vorgenommen. Phase 1 und 2 können sich zeitlich überlappen.¹²²⁹ Für die zweite Phase, die technische Analyse

¹²²⁵ Gem. Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 193 lit. b S. 1.

¹²²⁶ Schwarz/Bals ua, Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen beschlossen, 2019, S. 18.

¹²²⁷ Ausführlich dazu s. Unterkapitel 3.2.2.

¹²²⁸ Gem. Beschluss 19/CMA.1, Abs. 8, 19-34.

¹²²⁹ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 26.

oder den technischen Dialog,¹²³⁰ ist nach dem Wortlaut des Beschlusses 19/CMA.1, Abs. 30, ein offener, inklusiver Dialog zwischen staatlichen Delegierten und Sachverständigen¹²³¹ vorgesehen. Die Parteien und Sachverständigen diskutieren die Einreichungen.¹²³² Nichtstaatliche Beobachterorganisationen werden nicht explizit erwähnt. Treten Vertreterinnen und Vertreter von Umwelt-NGOs als Sachverständige auf, können sie sich an den technischen Diskussionen beteiligen.

Die dritte Phase der globalen Bestandsaufnahme ist die Erörterung der Ergebnisse. Diese letzte Phase zeichnet sich durch hochrangige Veranstaltungen¹²³³ aus, bei denen den Vertragsparteien die Ergebnisse der technischen Bewertung präsentiert werden und deren Konsequenzen zur Diskussion stehen.¹²³⁴ Diese alle fünf Jahre stattfindende politische Phase der weltweiten Bestandsaufnahme eröffnet regelmäßig Zeitfenster höchster politischer Aufmerksamkeit. Festzustellen ist, dass nichtstaatliche Beobachterorganisationen in der politischen Phase verfahrensrechtlich nicht dazu ermächtigt sind, als Prozessbeteiligte aufzutreten.

In der Geschäftsordnung des Technischen Exekutivkomitees¹²³⁵ ist normiert,¹²³⁶ dass die Sitzungen des Komitees akkreditierten Beobachterorganisationen zur Teilnahme offenstehen, sofern das Komitee nichts anderes beschließt.¹²³⁷ Der Beschluss 4/CP.17, Annex-I-Abs. 14 lit. b, führt eine Reihe von Sitzungsformaten exemplarisch auf: beratende Gruppen, Stakeholder-

¹²³⁰ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 30 i. V. m. Abs. 5f.

¹²³¹ Engl. Parties and experts.

¹²³² Beschluss 19/CMA.1, Abs. 30.

¹²³³ Engl. high-level events.

¹²³⁴ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 33.

¹²³⁵ Engl. „Rules of procedure of the Technology Executive Committee“ in Beschluss 4/CP.17, Annex II.

¹²³⁶ Zum Technologierahmen als Teil des Technologiemechanismus s. Unterkapitel 3.1.2.

¹²³⁷ Beschluss 4/CP.17, Annex II-Abs. 47, 51 i. V. m. Beschluss 1/CP.16, Appendix IV, Abs. 11.

Foren und technische Arbeitsgruppen. Der Beschluss sieht die Teilnahme sowohl als Beobachterorganisation als auch als Sachverständige vor.¹²³⁸

Die Treffen des Komitees zum Kapazitätsaufbau stehen für akkreditierte Beobachterorganisationen ebenfalls offen, solange das Komitee nichts anderes beschließt.¹²³⁹ Dabei soll eine ausbalancierte regionale Repräsentation der beobachtenden Organisationen befördert werden.¹²⁴⁰

Die Anwesenheit von Beobachterorganisationen an Sitzungen des Unterstützungskomitees regelt der Begleitbeschluss 20/CMA.1, Abs. 13, nur indirekt. Absatz 13 des Beschlusses bestimmt, dass bei der Ausarbeitung und Annahme einer Komitee-Entscheidung nur (stellvertretende) Mitglieder sowie Sekretariatsbedienstete anwesend sein dürfen (zwingende „shall“-Bestimmung).¹²⁴¹ Dies entspricht der üblichen völkerrechtlichen Verfahrenspraxis solcher Kontrollgremien.¹²⁴² Die Regelung könnte darauf hindeuten, dass zu allen anderen Sitzungsterminen Beobachterorganisationen zugelassen werden können.

4.7.2.1.1.4 Aufzeichnung und Übertragung von Sitzungen

Um ein breites Publikum über die physischen Kapazitäten eines Tagungsbauwerks hinaus anzusprechen und so die Teilnahme der Interessengruppen zu erhöhen, erlauben viele UNFCCC-Gremien öffentliche Live-Übertragungen oder Aufzeichnungen der Sitzungen im Internet. Die Web-Liveübertragung und Aufzeichnung öffentlicher Sitzungen stellt unumstritten eine gute

¹²³⁸ Beschluss 4/CP.17, Annex-I-Abs. 14 lit. a.

¹²³⁹ Beschluss 2/CP.22, Annex-Abs. 16.

¹²⁴⁰ Beschluss 2/CP.22, Annex-Abs. 16 letzter Hs.

¹²⁴¹ Beschluss 20/CMA.1, Abs. 13.

¹²⁴² S. z. B. Beschluss I/7 zur AK, Annex-Kapitel IX, Annex-Abs. 33; Beschluss 27/CMP.1, Annex-Kapitel VIII (allgemeines Verfahren), Annex-Abs. 2 S. 2, i. V. m. GO des KP Compliance-Komitees, Kapitel 6 (Sitzungen u. Beratungen), Regel 9, Abs. 2 (erlaubende „may“-Bestimmung).

völkerrechtliche Praxis für internationale Foren zur Gewährleistung des Informationszuganges der Öffentlichkeit dar.¹²⁴³ In den Verfahrensmodalitäten einzelner konstituierter Gremien finden sich explizite Regelungen zu Audio- und Videoaufzeichnungen sowie Echtzeit-Online-Übertragungen. Für die Beteiligungspraxis ist es wichtig, dass die Mitschnitte von ausreichender Ton- und Bildqualität sind.

Der Ständige Finanzausschuss (SCF)¹²⁴⁴ wurde mit Beschluss 1/CP.16, Abs. 112, als zentrales Organ des Finanzmechanismus gegründet.¹²⁴⁵ Die COP kündigte im Jahr 2011 an, Verfahrensmodalitäten für die Teilnahme zivilgesellschaftlicher Vertreterinnen und Vertreter an Sitzungen zum Ständigen Finanzausschuss zu entwickeln.¹²⁴⁶ Diese lassen bis heute auf sich warten. Der Bonner Beschluss 8/CP.23 aus dem Jahr 2017 greift die Fragen der zivilgesellschaftlichen Partizipation in Ansätzen wieder auf.¹²⁴⁷ Beschluss 8/CP.23, Abs. 13, erkennt die Transparenz der Verfahren und Entscheidungsprozesse des Ständigen Finanzausschusses an, die durch die Übertragung seiner Sitzungen im Internet und die rechtzeitige Veröffentlichung seiner Berichte an die COP gewährleistet sei.

Die im Rahmen des erweiterten Transparenzrahmens stattfindende vermittelnde multilaterale Erörterung lässt ebenfalls Online-Live-Aufzeichnungen zu. Die zweite Arbeitsgruppensitzungsphase der Erörterung¹²⁴⁸ besteht aus zwei mündlichen Schritten, einer Präsentation durch die betreffende Vertragspartei sowie einer öffentlichen Diskussion.¹²⁴⁹ Darauf folgt die dritte schriftliche Antwortschritt über die Online-Plattform, die im Abschnitt zum Informationszugang bereits detaillierter besprochen wurde.¹²⁵⁰ Beschluss 18/

¹²⁴³ *Aarhus-MoP*, Good Practice and Challenges for Public Participation in International Forums, ECE/M.P.PP/2011/10, Abs. 5 u. 40.

¹²⁴⁴ Engl. Standing Committee on Finance.

¹²⁴⁵ Der Ausschuss dient gem. Beschluss 1/CP.21, Abs. 63, a. dem PÜ.

¹²⁴⁶ Beschluss 2/CP.17, Annex-VI-Abs. 5.

¹²⁴⁷ S. Beschluss 8/CP.23, Abs. 14-16.

¹²⁴⁸ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 193.

¹²⁴⁹ Dazu Unterkapitel 4.7.2.1.4.

¹²⁵⁰ S. Unterkapitel 4.7.2.1.2.

CMA.1, Annex-Abs. 193 lit. b S. 3, normiert,¹²⁵¹ dass die Arbeitsgruppensitzungen über Online-Live-Aufzeichnung öffentlich übertragen werden müssen (zwingende „shall“-Bestimmung).¹²⁵² Sachverständige können ebenfalls von außerhalb¹²⁵³ über die Online-Plattform digital an den mündlichen Schritten teilnehmen.¹²⁵⁴

Die öffentlichen Sitzungen des Technischen Exekutivkomitees¹²⁵⁵ werden über die UNFCCC-Website im Internet übertragen. Sie sind als Webcast für (zivilgesellschaftliche) Fachleute und (akkreditierte) Beobachterorganisationen verfolgbar, solange das Technische Exekutivkomitee die Öffentlichkeit nicht von seinen Sitzungen ausschließt.¹²⁵⁶

Die ersten vertieften Talanoa-Gespräche fanden im Rahmen der Bonner UNFCCC-Zwischenverhandlungen im Jahr 2018 statt.¹²⁵⁷ Alle Talanoas wurden im Internet über die UNFCCC-Website übertragen und aufgezeichnet.¹²⁵⁸ Eine Rechtsgrundlage für diese Veröffentlichungspraxis ist nicht ersichtlich.

4.7.2.1.1.5 Verbreitung von Informationen

Neben Partizipationsrechten, die eine unabhängige Beobachtung von governementalen Verfahren und Entscheidungsprozessen zulassen, bestehen Verfahrensrechte oder Pflichten, die eine Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen zulassen. Darunter fällt zu allererst,¹²⁵⁹ dass unabhängige Informationen und Fachwissen von NGOs als Informationsquelle genutzt werden,

¹²⁵¹ S. Erörterungen zur Auslegung in Unterkapitel 4.7.2.1.3.

¹²⁵² Diskussion des Begriffes „Arbeitsgruppensitzung“, ob sich also die Online-Live-Aufzeichnung auf die Schritte der Diskussion u. die staatliche Präsentation bezieht s. Unterkapitel 4.7.2.1.3.

¹²⁵³ Engl. „in remote locations“.

¹²⁵⁴ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 195 lit. c.

¹²⁵⁵ Zum Technologierahmen als Teil des Technologiemechanismus s. Unterkapitel 3.1.2.

¹²⁵⁶ Beschluss 4/CP.17, Annex II-Abs. 48.

¹²⁵⁷ Allgemein zu den Talanoa-Dialogen s. Unterkapitel 3.2.2.2.

¹²⁵⁸ UNFCCC, Talanoa Dialogue for Climate Ambition, 2018, Abs. 27.

¹²⁵⁹ S. das Unterkapitel 4.7.2.1.1.

um UNFCCC-interne Entscheidungsprozesse zu informieren. Verfahrensrechte können bestehen, die schriftliche Einreichungen vorsehen oder die Verbreitung von unabhängigen Informationen befördern.

Im Bereich der Klimafinanzierung ist der im Jahr 2010 gegründete Ständige Finanzausschuss von herausragender Bedeutung. In dem Beschluss 2/CP.17, Annex VI-Abs. 6,¹²⁶⁰ ist geregelt, dass sich der Ständige Finanzausschuss bei Bedarf auf zusätzliches Fachwissen, beispielsweise von externen Dienstleistern, stützen kann. In Beschluss 7/CP.23, Abs. 8, fordert die COP den Finanzausschuss zudem auf, bei der Erfüllung seiner Funktion in Bezug auf die Messung, Berichterstattung und Überprüfung der Unterstützung und im Rahmen seines erweiterten Arbeitsplans seine Zusammenarbeit mit den einschlägigen Interessengruppen und Sachverständigen fortzusetzen.

In dem Kattowitzer Begleitbeschluss zur detaillierten Ausgestaltung der globalen Bestandsaufnahme finden nichtstaatliche Akteure zweimal explizite Erwähnung. Beschluss 19/CMA.1, Abs. 10, normiert, dass die Bestandsaufnahme in transparenter Weise und unter Partizipation von nichtstaatlichen Akteuren durchgeführt wird. Darüber hinaus legte die Staatengemeinschaft während der Kattowitzer Konferenz fest, welche Informationen in die weltweite Bestandsaufnahme einfließen,¹²⁶¹ damit die Inventur ein möglichst vollständiges und realistisches Bild über die globalen Emissionstrends ergibt.

¹²⁶⁰ Annex VI regelt die Zusammensetzung u. die Arbeitsmodalitäten des Ausschusses.

¹²⁶¹ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 35-38, insb. Abs. 37.

Neben Staaten,¹²⁶² Regionalgruppen¹²⁶³ und diversen (UN-)Organisationen¹²⁶⁴ können auch nichtstaatliche Akteure und Beobachterorganisationen¹²⁶⁵ Einreichungen¹²⁶⁶ übermitteln.¹²⁶⁷ Die staatlichen Einreichungen werden gemäß Beschluss 19/CMA.1, Abs. 10, in einem offiziellen Online-Portal eingestellt.¹²⁶⁸ Nichtstaatliche Einreichungen werden hingegen nicht online erfasst. Bei den Verhandlungen in Kattowitz im Jahr 2018 wurde angemerkt, dass es für nichtstaatliche Akteure ein separates Portal geben solle, was der Kattowitzer Beschluss aber nicht formal vorsieht.¹²⁶⁹

Außerdem können sich vor allem Forschungs-NGOs bei der Erstellung der Berichte des Weltklimarates beteiligen.¹²⁷⁰ Die neuesten Berichte des Zwischenstaatlichen Ausschusses über Klimaveränderung fließen gemäß Beschluss 19/CMA.1, Abs. 37 lit. b, in die globale Bestandsaufnahme ein. Die Staatsregierungen prüfen lediglich die Zusammenfassungen für politische Entscheidungsträgerinnen und -träger der IPCC-Berichte.

Das Technische Exekutivkomitee kann bei der Durchführung seiner Arbeit zivilgesellschaftliche Vertreterinnen und Vertreter gemäß Beschluss 1/CP.16, Appendix IV-Abs. 10, einbeziehen. Das Komitee kann Sachverständige der Zivilgesellschaft einladen, an seinen Sitzungen zu spezifischen Fragen teilzunehmen.¹²⁷¹ Beschluss 4/CP.17, Annex-I-Abs. 14 lit. a, bekräftigt die Partizipation von Sachverständigen und Interessengruppen.

¹²⁶² Engl. voluntary submissions in Beschluss 19/CMA.1, Abs. 37 lit. g. Hinzu treten die Berichte u. Mitteilungen (engl. reports and communications) der Parteien in Beschluss 19/CMA.1, Abs. 37 lit. a.

¹²⁶³ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 37 lit. h.

¹²⁶⁴ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 37 lit. b-f.

¹²⁶⁵ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 37 lit. i.

¹²⁶⁶ Engl. submissions.

¹²⁶⁷ Zu praktischen Herausforderungen s. *van Asselt*, *Climate Law* 6 (2016), 91 (100).

¹²⁶⁸ So a. *Schwarz/Bals ua*, *Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen beschlossen*, 2019, S. 18.

¹²⁶⁹ *Schwarz/Bals ua*, *Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen beschlossen*, 2019, S. 18.

¹²⁷⁰ S. zum Verhältnis der globalen Bestandsaufnahme zum IPCC-Prozess Unterkapitel 3.2.2.3.

¹²⁷¹ Beschluss 1/CP.16, Appendix IV-Abs. 10.

Die Geschäftsordnung¹²⁷² des Pariser Komitees zum Kapazitätsaufbau sieht grundsätzlich vor, dass das Komitee sich mit den Fachkenntnissen der einschlägigen Institutionen, Organisationen, Rahmen, Netzwerke und Zentren außerhalb des Übereinkommens befasst und auf diese zurückgreifen kann, gegebenenfalls auch auf zwischenstaatlicher, regionaler, nationaler und sub-nationaler Ebene.¹²⁷³

Unter dem Pariser Übereinkommen sind Einreichungen von nichtstaatlichen Akteuren nicht als Informationsquelle für Unterstützungsverfahren aufgeführt. Beschluss 20/ CMA.1, Abs. 35, sieht vor, dass das Unterstützungskomitee lediglich Rat von Sachverständigen einholt und Informationen von Prozessen, Einrichtungen, Vereinbarungen und Foren im Rahmen des Übereinkommens oder im Dienste des Übereinkommens einholt und erhält.¹²⁷⁴ Bei den beiden aufgeführten Informationsquellen, Sachverständigen und UN-FCCC-Gremien, handelt es sich um eine abschließende Liste von Quellen. Würde eine nicht abschließende Aufzählung vorliegen, hätte die Staatengemeinschaft eine entsprechende Formulierung gewählt (engl. „including“ oder „in particular“). Das heißt, Umwelt-NGOs ist es formell untersagt, Informationen ins Unterstützungsverfahren einzubringen, wenn sie keinen Sachverständigenstatus innehaben.¹²⁷⁵ Damit trifft die Staatengemeinschaft hier restriktivere Beteiligungsregelungen als noch unter dem früheren Kyoto-Protokoll. Im Beschluss zum Kyoto-Protokoll ist festgelegt, dass kompetente nichtstaatliche Organisationen relevante sachliche und technische Informationen an die jeweilige Kammer des Kyoto Compliance-Komitees übermitteln können.¹²⁷⁶ Regel 20 Abs. 1 der Geschäftsordnung ergänzt, dass die Informationen schriftlich einzureichen sind (zwingende „shall“-Bestimmung). Re-

¹²⁷² Annex des Beschlusses 2/CP.22.

¹²⁷³ Beschluss 2/CP.22, Annex-Abs. 15.

¹²⁷⁴ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 35.

¹²⁷⁵ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 25 lit. c i. V. m. Abs. 35.

¹²⁷⁶ Beschluss 27/CMP.1, Annex-Kapitel VIII (allgemeines Verfahren), Annex-Abs. 4.

gistrierte Umwelt-NGOs können ferner gemäß der Sitzungsleitlinien Schriftmaterial am Veranstaltungsort verteilen.¹²⁷⁷ Nicht vorgesehen ist hingegen, dass Umwelt-NGOs durch mündliche Stellungnahmen oder Diskussionsbeiträge Informationen zur Verfügung stellen.

NGO-Informationen können jedoch indirekt über die weltweite Bestandsaufnahme oder die Talanoa-Dialoge formell in die Beratungen des Unterstützungskomitees einfließen, wenn es beispielsweise systemische Fragen diskutiert.¹²⁷⁸ Aufgrund der noch fehlenden Rechtsgrundlagen, wie etwa einer Geschäftsordnung oder eines Partizipationsleitfadens für das Pariser Unterstützungskomitee, sind einige Verfahrensfragen noch offen.

Zuletzt ist der Talanoa-Prozess zu benennen. In der ersten Vorbereitungsphase des Talanoa-Dialogs sind schriftliche Einreichungen¹²⁷⁹ von NGOs vorgesehen.¹²⁸⁰

4.7.2.1.1.6 Stellungnahmen und Diskussionsbeiträge

Um die Beteiligung der Interessengruppen zu erhöhen, können Einreichungsrechte für nichtstaatliche Organisationen bestehen oder Rechte zur Abgabe einer Stellungnahme oder eines Diskussionsbeitrages. Für die schriftlichen oder verschriftlichten Redebeiträge können Publikationspflichten für das Klimasekretariat bestehen.

Umfassende Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Sitzungen des Ständigen Finanzausschusses fehlen. Der Beschluss 2/CP.17, Annex VI-Abs. 5, aus dem Jahr 2011 sieht vor, dass der Ausschuss weitere Modalitäten für die Teilnahme von Beobachterorganisationen in Zusammenarbeit mit den operativen Einheiten des Finanzierungsmechanismus der UNFCCC (GCF,

¹²⁷⁷ Kapitel D, Abs. 1, Partizipationsleitlinien.

¹²⁷⁸ S. Unterkapitel 3.2.2 u. Unterkapitel 3.2.3.2.

¹²⁷⁹ Engl. „prepare and make available relevant inputs“.

¹²⁸⁰ Gem. Beschluss 1/CP.23, Annex II, Seite 8.

AF, GEF), den an der Klimafinanzierung beteiligten Finanzierungseinrichtungen (multilateral, bilateral und regional)¹²⁸¹ und den akkreditierten Beobachterorganisationen des Privatsektors und der Zivilgesellschaft entwickeln. In Beschluss 7/CP.23, Abs. 8, fordert die COP den Ständigen Finanzausschuss weiterhin auf, bei der Erfüllung seiner Funktion in Bezug auf die Messung, Berichterstattung und Überprüfung der Unterstützung und im Rahmen seines erweiterten Arbeitsplans seine Zusammenarbeit mit den einschlägigen Interessengruppen und Sachverständigen fortzusetzen. Unklar ist, wie diese Zusammenarbeit aussehen soll. Die COP bittet im Beschluss 8/CP.23, Abs. 14, die Zusammenarbeit des Finanzausschusses mit Interessengruppen zu stärken. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Beteiligungsmodalitäten von nicht-staatlichen Beobachterorganisationen, darunter vor allem Forschungseinrichtungen, an Ausschusssitzungen nicht kodifiziert sind.

Beim ersten Treffen der Beratenden Sachverständigengruppe im Jahr 2019 verabschiedete das konstituierte Gremium des Transparenzrahmens¹²⁸² eine neue Geschäftsordnung¹²⁸³. Diese legt in Regel 11, Abs. 33, fest, dass die Sachverständigengruppe von Zeit zu Zeit Beobachterinnen und Beobachter aus zwischenstaatlichen und multilateralen Organisationen sowie nichtstaatliche Beobachterorganisationen einladen kann, um diese an den Diskussionen zu spezifischen Fragen während ihrer Sitzungen zu beteiligen. Die Personen sollen das Beratungsgremium bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützen. Bei einer weiten Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes Partizipation (engl. „participation“)¹²⁸⁴ ergibt sich für dieses Gremium ein hohes Beteiligungs-niveau, wo NGOs umfassende Rede- und Einreichungsrechte erhalten. Jedoch beschränkt sich die Teilnahme auf Sitzungen, wo Umwelt-

¹²⁸¹ Dazu *Watson/Schalatek*, *Climate Finance Fundamentals* 2 (2019), 1ff.

¹²⁸² S. Unterkapitel 3.2.1.

¹²⁸³ UNFCCC, Rules of Procedure (unedited version, 6 March 2019), <unfccc.int/sites/default/files/resource/CGE_Rules%20of%20procedure_2019_final.pdf> (Stand: 30.6.2021).

¹²⁸⁴ S. dazu a. Unterkapitel 4.7.2.1.1.

NGOs eine vorherige individuelle Sitzungseinladung durch die Sachverständigengruppe erhalten haben.

Die Zusammenarbeit von Umwelt-NGOs mit dem Technischen Exekutivkomitee ist unter anderem in Annex II des Beschlusses 4/CP.17 geregelt. Beobachterorganisationen sind mit Zustimmung des Exekutivkomitees dazu eingeladen, sich zu Arbeitsinhalten des Komitees zu äußern.¹²⁸⁵ Die Zusammenarbeit mit dem Technischen Exekutivkomitee bezieht sich auf Einladungen zur Teilnahme an Sitzungen des Exekutivkomitees, Arbeitsgruppentreffen, Workshops, thematischen Dialogen, Fachtagungen und Begleitveranstaltungen.¹²⁸⁶ Mündliche „Interventionen“ sind während der Sitzungen zulässig.¹²⁸⁷ Unter mündlicher Intervention ist die sprachliche Einmischung in das Verfahren zu verstehen. Hierbei kann Protest kundgetan oder Einspruch erhoben werden.¹²⁸⁸ Aufgrund des weiten Wortlautes der Regelung, könnten unter Intervention sowohl eine vorbereitete mündliche Stellungnahme als auch ein spontaner Diskussionsbeitrag von NGO-Seite verstanden werden.¹²⁸⁹ Jedoch zeigen die frühzeitigen Meldepflichten für Beobachterorganisationen an,¹²⁹⁰ dass spontane Diskussionsbeiträge nicht unter diese Regelung fallen sollen. Beschluss 4/CP.17, Annex II-Abs. 53 S. 1, kann nur so verstanden werden, dass sich Beobachterorganisationen zu TEC-Arbeitsinhalten äußern können, jedoch nach vorheriger Prüfung und Genehmigung durch das UNFCCC-Gremium. Eine spontane, unangemeldete Einmischung in die Komiteediskussionen sieht die Staatengemeinschaft indes nicht explizit vor. Auf der anderen Seite verbietet die UNFCCC-Entwurfsgeschäftsordnung solche Redebeiträge nicht generell. Die Möglichkeit zur NGO-Intervention unterliegt, wie bei den anderen UNFCCC-Gremien, letztlich dem Ermessen des TEC-Vorsitzes.

¹²⁸⁵ Engl. „be invited to address the TEC on matters under consideration by the TEC“ gem. Beschluss 4/CP.17, Annex II-Abs. 53 S. 1.

¹²⁸⁶ Beschluss 4/CP.17, Annex-I-Abs. 14 lit. b.

¹²⁸⁷ Beschluss 4/CP.17, Annex II-Abs. 53 S. 2 u. Abs. 54.

¹²⁸⁸ *Duden*, Intervention, <duden.de/rechtschreibung/Intervention> (Stand: 4.1.2020).

¹²⁸⁹ S. zu NGO-Interventionen bei Vertragsstaatenkonferenzen Unterkapitel 4.6.2.2.

¹²⁹⁰ Gem. Beschluss 4/CP.17, Annex II-Abs. 53 S. 2 u. Abs. 54.

Darüber hinaus können interessierte Akteure schriftliche Einreichungen beim Klimasekretariat für das Pariser Komitee zum Kapazitätsaufbau abgeben. Derzeit können sie beispielsweise Informationen oder Vorschläge einreichen, die die vorgeschlagenen oder bestehenden Arbeitsbereiche des Pariser Komitees im Einklang mit seinen Mandaten betreffen sowie über Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau zur Umsetzung der Pariser NDCs und zum webbasierten Portal zum Kapazitätsaufbau.¹²⁹¹ Eine konkrete Rechtsgrundlage für diese Beteiligungs- und Veröffentlichungspraxis ist nicht bekannt.

4.7.2.1.2 Vergleich des Partizipationsniveaus

Nach der detaillierten Beschreibung der Informations- und Mitwirkungsrechte von nichtstaatlichen Beobachterorganisationen in neun ausgewählten Gremien und Prozessen zur Pariser Erfüllungssicherung¹²⁹² ist noch nicht beantwortet, ob bei der derzeitigen Ausgestaltung der Partizipationsrechte für Umwelt-NGOs grundsätzlich eine unterstützende Erfüllungssicherungsfunktion übernehmen können. Dazu sind in einem ersten Schritt die Partizipationsrechte in den ausgewählten UNFCCC-Gremien, Verfahren und Prozessen einzuordnen und zu bewerten.¹²⁹³ Die Reihenfolge der Untersuchung der spezifischen Gremien, Verfahren und Prozesse orientiert sich an ihrer politischen Bedeutung für die internationalen Klimaverhandlungen und ihrer Bedeutung für die gemeinschaftliche Vertragserfüllung.¹²⁹⁴ Daraufhin kann

¹²⁹¹ Z. B. Einreichung der *Vermont Law School*, Submission from Vermont Law School on the Paris Committee on Capacity Building's Call for Information and Suggestions Regarding the Web-Based Capacity-Building Portal, 2017.

¹²⁹² S. Unterkapitel 4.7.2.1.1.

¹²⁹³ Darunter fallen 2 Verfahren (technische Sachverständigenprüfung u. vermittelnde multilaterale Erörterung) u. ein Gremium (beratende Sachverständigengruppe), die zum erweiterten Transparenzrahmen zählen.

¹²⁹⁴ S. dazu a. Fn. 1172; abweichende Anordnung aus systematischen Gründen der beratenden Sachverständigengruppe u. der Talanoa-Dialoge im Zusammenhang mit den Verfahren u. Mechanismen unter dem erweiterten Transparenzrahmen.

in einem zweiten Schritt die Frage hinreichend beantwortet werden, inwiefern Umwelt-NGOs bei der UNFCCC-internen Erfüllungssicherung formell eingebunden sind.¹²⁹⁵

Der ständige Finanzausschuss, der eine herausragende Bedeutung für den Klimaverhandlungsfortschritt besitzt, zeichnet sich durch einen restriktiven Umgang mit Partizipations-rechten aus. Der Zugang zu Informationen sei allein durch die Übertragung der Ausschusssitzungen im Internet gewährleistet.¹²⁹⁶ Dass allein die Gewährleistung der nichtstaatlichen Online-Beobachtung der öffentlichen Sitzungsteile ohne physische Anwesenheitsrechte für volle Transparenz sorgt, ist in Anbetracht der aufgezeigten Partizipationsstufen¹²⁹⁷ nicht überzeugend. Umfassende Regelungen zur Anwesenheit und Beteiligung von NGOs bei Ausschusssitzungen fehlen. Bei Bedarf greift der Ausschuss auf zusätzliches Fachwissen, beispielsweise von externen Dienstleistern, zurück. Nicht transparent ist, wer zum relevanten Kreis der Informationslieferantinnen und -lieferanten und Fachkundigen zählt.

Im Zusammenhang mit dem erweiterten Transparenzrahmen wurden drei Prozesse und Gremien untersucht: die technische Sachverständigenprüfung, die vermittelnde multilaterale Erörterung¹²⁹⁸ um die Klimafinanzierung sowie die beratende Sachverständigengruppe. Für diese Gremien und Prozesse lässt sich ein unterschiedlich stark ausgeprägtes Partizipationsniveau attestieren.

Sowohl bei der technischen Sachverständigenprüfung als auch bei der vermittelnden multilateralen Erörterung sind Online-Veröffentlichungspflichten für das Klimasekretariat vorgesehen. Die Publikationspflichten ermöglichen einen Onlinezugang zu den Berichten der Staaten und des Klimasekretariats, womit jeder interessierte Dritte diese Berichte und letztlich die staat-

¹²⁹⁵ S. Unterkapitel 4.7.2.1.3.

¹²⁹⁶ Gem. Beschluss 8/CP.23, Abs. 13.

¹²⁹⁷ S. Unterkapitel 4.7.2.1.1.

¹²⁹⁸ Auf eine vertiefte Bewertung der Erörterung wird an dieser Stelle verzichtet.

lichen Bemühungen unabhängig auswerten könnte. Die Pariser Berichte ähneln dabei den vorangegangenen unter der Rahmenkonvention und dem Kyoto-Protokoll.¹²⁹⁹ Sie zeichnen sich durch hochtechnische und höchst komplexe Inhalte aus, die nur einem sehr beschränkten sachkundigen Personenkreis verständlich sind. Die umfassenden Berichte erfordern hochspezialisiertes Wissen, um trotz der mangelnden Lese-freundlichkeit und bürgernahen (Mutter-)Sprachverwendung,¹³⁰⁰ die Inhalte begreifen zu können. Nicht-technische Zusammenfassungen, die für ein Laienpublikum allgemein verständlich wären, und beispielsweise bei Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) vorgesehen sind,¹³⁰¹ sind nicht vorgeschrieben. Die Berichte unter dem Pariser Transparenzrahmen¹³⁰² verlangen nach einer Hochspezialisierung der Umwelt-NGOs, damit sie die Kapazitäten besitzen, die Berichte tatsächlich auswerten zu können. Gut ausgebildete Expertinnen und Experten sind teuer und rar, sodass es Umwelt-NGOs, gerade aus dem globalen Süden, schwerfallen wird, eine unabhängige Aus- und Bewertung der umfangreichen Berichte zu gewährleisten.

Einer breiten Transparenz durch Veröffentlichung steht ferner die umfassende Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitsklausel gemäß Beschluss 18/CMA.1, Abs. 164, entgegen. Eine Vertragspartei kann im Transparenzverfahren Informationen, die dem technischen Sachverständigenteam zur Verfügung gestellt werden, während der Überprüfung als vertraulich klassifizieren. In diesem Fall soll die Partei die Notwendigkeit des Schutzes dieser Informationen darlegen (engl. „should provide the basis for protecting

¹²⁹⁹ Dazu *van Asselt/Weikmans/Roberts*, Pocket Guide to Transparency under the UNFCCC, 2017.

¹³⁰⁰ Die staatlichen Berichte sind gem. Beschluss 18/CMA.1, Abs. 16, in einer der 6 Amtssprachen der UN einzureichen. Arbeitssprache der technischen Sachverständigenteams u. des gem. Beschlusses 18/CMA.1, Abs. 187, anzufertigenden technischen Sachverständigenberichts wird aufgrund mangelnder Neuregelung u. Kostengründen ausschließlich Englisch bleiben.

¹³⁰¹ Art. 6 Abs. 6 lit. d AK.

¹³⁰² Sowohl im Rahmen der technischen Sachverständigenprüfung als a. der vermittelnden, multilateralen Erörterung. S. dazu Unterkapitel 3.2.1.

such information“).¹³⁰³ Die Sachverständigenteams und das Klimasekretariat dürfen die Informationen dann nicht öffentlich zugänglich machen. Die Pflicht zur Geheimhaltung bleibt für die Mitglieder der Sachverständigenteams auch nach der Überprüfung bestehen.¹³⁰⁴ Die Vertragsparteien können selbstbestimmt festlegen, welche Informationen als vertraulich einzustufen sind. Die Bestimmung enthält keinen Katalog, wann die Sachverständigen oder das Klimasekretariat Informationen geheim halten müssen.

Die physische Anwesenheit von NGO-Vertreterinnen und Vertretern an Sitzungen im Rahmen der vermittelnden multilateralen Erörterungen sind im Gegensatz zur technischen Sachverständigenprüfung eingeschränkt vorgesehen.¹³⁰⁵ Grundsätzlich werden technische Überprüfungen durch UNFCCC-Sachverständige¹³⁰⁶ für die technische Beurteilung der einzelstaatlichen Klimaschutzbemühungen durchgeführt.¹³⁰⁷ Dazu finden unter anderem Vor-Ort-Überprüfungen während der Untersuchungswoche statt.¹³⁰⁸ Zu den Überprüfungen sind Umwelt-NGOs weder anwesend noch verfügen sie über Rede- oder Einreichungsrechte.¹³⁰⁹ Die Sitzungen der Untersuchungswoche werden nicht öffentlich ausgestrahlt.¹³¹⁰ Jedoch tauschten sich in der Vergangenheit NGO-Mitglieder informell mit den Sachverständigen während der Vor-Ort-Untersuchungswochen aus.¹³¹¹ Diese informelle Beteiligungspraxis kann auch unter dem Pariser Übereinkommen nicht von der Staatengemeinschaft unterbunden werden. Die Rechtspraxis kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass keine umfassende formelle Verfahrensbeteiligung mit Einreichungs- und Rederechten für Beobachterorganisationen im Rahmen

¹³⁰³ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 164 S. 1.

¹³⁰⁴ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 164 S. 2.

¹³⁰⁵ S. Unterkapitel 4.7.2.1.3.

¹³⁰⁶ Art. 13 Abs. 11f. PÜ, Beschluss 18/CMA.1, Annex-Kapitel VII.

¹³⁰⁷ Umfang der Überprüfung ist in Beschluss 18/CMA.1, Abs. 146, geregelt.

¹³⁰⁸ Zu den 3 Verfahrensweisen der Untersuchungswoche (Schreibtisch-, Zentral- oder Vor-Ort-Untersuchung) s. Unterkapitel 4.7.2.1.1.2.

¹³⁰⁹ Zu den Rechten s. Unterkapitel 4.7.2.1.1, insb. Unterkapitel 4.7.2.1.1.4 u. 4.7.1.1.5.

¹³¹⁰ Im Gegensatz zur mündlichen Phase der vermittelnden multilateralen Erörterung.

¹³¹¹ *Duyck*, CCLR 8 (2014), 175 (182); *van Asselt*, *Climate Law* 6 (2016), 91 (101).

der technischen Sachverständigenprüfung vorgesehen ist. Die unabhängigen wissenschaftlich-technischen Informationen und (politischen) Einschätzungen, die vor allem nationale Umwelt-NGOs über ihre Staaten verfügen, könnten die technische Überprüfung indes informieren und zu ihrer Effektivierung beitragen.

Die technischen Sachverständigenüberprüfungen sind auf unterstützende, nicht eingreifende, nicht bestrafende Weise, unter Wahrung der nationalen Souveränität und unter Vermeidung einer unangemessenen Belastung der Parteien angelegt. Aus diesen Grundsätzen gemäß Art. 13 Abs. 3 letzter Hs. PÜ lässt sich der Prüfungsmaßstab der technischen Sachverständigenüberprüfung ableiten. Zusätzlich zu diesen Grundsätzen legt die Staatengemeinschaft in Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 149, die Grenzen der Überprüfung fest. Die Sachverständigenteams dürfen keine politischen Beurteilungen vornehmen (lit. a) oder die Angemessenheit und Zweckmäßigkeit der einzelstaatlichen Beiträge gemäß Art. 4 PÜ und der damit verbundenen Beschreibungen¹³¹² oder der genannten Indikatoren¹³¹³ überprüfen (lit. b). Weder darf die Angemessenheit der innerstaatlichen Maßnahmen einer Vertragspartei (lit. c) noch die Angemessenheit der von einer Partei geleisteten Unterstützung von den Sachverständigen überprüft werden (lit. d). In Bezug auf Entwicklungsländer, die Flexibilität im Hinblick auf ihre Kapazitäten benötigen, darf das Sachverständigenteam nicht die Entschlossenheit der Vertragspartei prüfen, die vorgesehene Flexibilität anzuwenden, einschließlich des selbstbestimmt angesetzten Zeitrums.¹³¹⁴ Gleichermaßen dürfen die Sachverständigenteams nicht die Frage klären, ob die Entwicklungsländer die Fähigkeit besäßen, die spezifische Bestimmung ohne Flexibilität umzusetzen (lit. e).¹³¹⁵ Die technische Überprüfung durch Sachverständige soll so ein klares Verständnis über die Maßnahmen zur Bewältigung der Klimakrise, die Anpassungsmaßnahmen und die Unterstützung ermöglichen. Die Erkenntnisse

¹³¹² Beschluss 18/CMA.1, Annex-Kapitel III.B.

¹³¹³ Beschluss 18/CMA.1, Annex- Kapitel III.C.

¹³¹⁴ Gem. Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 6.

¹³¹⁵ Beschlusses 18/CMA.1, Annex-Abs. 149.

fließen in die globale Bestandsaufnahme ein. Politische Einschätzungen und Bewertungen durch die Sachverständigenteams sind demnach von der Staatengemeinschaft nicht erwünscht.

Genau hierbei können einige spezialisierte Umwelt-NGOs¹³¹⁶ ansetzen und eigene ergänzende Analysen und Bewertungen vornehmen, die die klar definierten Prüfungsgrenzen der Sachverständigenüberprüfung überschreiten. Sie können unabhängig prüfen, ob die einzelstaatlichen Beiträge angemessen und zweckmäßig erscheinen und ob das einzelstaatliche Ambitionsniveau zur Verhinderung der Klimakatastrophe ausreicht. Eine unabhängige Beurteilung der Bemühungen der emissionsstarken G20-Staaten ist besonders bedeutend für die Erreichung der Klimaziele. Unabhängige wissenschaftlich fundierte sowie politische Bewertungen durch Umwelt-NGOs stellen eine sinnvolle Ergänzung zu den inhaltlich begrenzten technischen Prüfungen durch die Sachverständigenteams dar. Sie bilden insofern zusätzliche Informationsquellen, die in die globale Bestandsaufnahme einfließen oder von der Öffentlichkeit für klimapolitische Diskurse aufgegriffen werden können.¹³¹⁷ Schließlich sind die Sachverständigen von Staaten oder Internationalen Organisationen nominiert und könnten eine gewisse staatliche Nähe aufweisen und politischen oder finanziellen Zwängen unterliegen, auch wenn sie in ihrer individuellen Sachverständigenkapazität tätig sind.¹³¹⁸ Umwelt-NGOs, die mit symbolischer und kognitiver Macht sowie finanzieller Unabhängigkeit ausgestattet sind, können hingegen mit ihren unabhängigen Erkenntnissen und Bewertungen zu den staatlichen Beiträgen parallele öffentliche Diskurse anstiften. Die öffentlichen Diskurse informieren die Staaten, den Privatsektor und die Öffentlichkeit über den Ist-Zustand der internationalen Klimabemühungen. Umwelt-NGOs können sodann Staaten Unterstützung anbieten, die auf die Anpassung oder Verbesserung der staatlichen Bemühungen oder Berichte abzielen.

¹³¹⁶ S. Beispiele in Unterkapitel 4.2 u. 4.7.2.2.

¹³¹⁷ Ausführlich zur unabhängigen u. umfangreichen Auswerterrolle s. Unterkapitel 4.7.2.2.

¹³¹⁸ Beschluss 18/CMA.1, Annex-Abs. 172 u. Annex-Abs. 167.

Neben der Rolle von Umwelt-NGOs als unabhängige und umfassende Auswerter der Transparenzinformationen könnte sich eine weitere Rolle bei der beratenden Sachverständigengruppe des Transparenzrahmens ergeben. NGOs besitzen nach der oben vertretenen Interpretation der Geschäftsordnungsregel 11, Abs. 33,¹³¹⁹ umfassende Rede- und Einreichungsrechte, die sie zu echten Diskussionspartnern werden lassen.¹³²⁰

Zusammenfassend wird deutlich, dass bei den relevanten UNFCCC-Prozessen und Gremien des erweiterten Transparenzrahmens ein unterschiedlich stark ausgeprägtes Niveau des Informationszuganges und der Beteiligung von nichtstaatlichen Beobachterorganisationen vorliegt. Regelungslücken bestehen insbesondere im Zusammenhang mit den technischen Sachverständigenprüfungen, die nicht nur das Herzstück des erweiterten Transparenzrahmens bilden, sondern für die Erfüllungssicherung maßgeblich sind.

Neben dem erweiterten Transparenzrahmen prüft die Staatengemeinschaft mit der globalen Bestandsaufnahme den kollektiven Fortschritt bei der Erreichung der Klimaziele. Beschluss 19/CMA.1, Abs. 10, ist dahingehend zu interpretieren, dass durch Veröffentlichungen der Einreichungen auf der UNFCCC-Website die effektive Partizipation von nichtstaatlichen Interessengruppen gewährleistet werden soll. Neben dem Zugang zu Inventurinformationen können Umwelt-NGOs in der ersten Phase der globalen Bestandsaufnahme (Informationserfassung und -aufbereitung) partizipieren, indem sie als unabhängige Informationslieferanten den internationalen kollektiven Inventurprozess effektuieren. Die nichtstaatlichen Einreichungen und IPCC-Berichte¹³²¹ können mögliche Informationslücken schließen. Aufgrund der Vielzahl von Informationsquellen für die weltweite Bestandsaufnahme ist zudem die Möglichkeit für Dissens zu politisch sensiblen Themen gegeben.¹³²²

¹³¹⁹ GO der Sachverständigengruppe des erweiterten Transparenzrahmens.

¹³²⁰ S. Unterkapitel 4.7.2.1.1, 4.7.2.1.1.4 u. 4.7.2.1.1.5.

¹³²¹ S. Verhältnis der Bestandsaufnahme zum IPCC-Prozess Unterkapitel 3.2.2.3 u. 4.7.2.1.1.4.

¹³²² *van Asselt*, *Climate Law* 6 (2016), 91 (100).

Für die zweite (parallele) Phase, die technische Bewertung, regelt Beschluss 19/CMA.1, Abs. 27, dass alle Informationsquellen und Themen ausgewogen, ganzheitlich und umfassend diskutiert werden sollen, wobei eine ausgewogene Zeitaufteilung für die einzelnen Themenbereiche¹³²³ vorgesehen ist. Gerechtigkeitserwägungen und der aktuelle Stand der Technik sollen ebenfalls Berücksichtigung finden.¹³²⁴ Ferner können Vertreterinnen und Vertreter von Umwelt-NGOs die technische Analyse unter Umständen auch als Sachverständige befruchten.

Bei der dritten politischen und kritischen Phase der globalen Bestandsaufnahme sind Umwelt-NGOs hingegen nicht formell beteiligt. In dieser Phase nimmt die Staatengemeinschaft eine Bewertung der Ergebnisse der technischen Analyse vor, die das weitere internationale (Klima)politische Handeln prägen soll.¹³²⁵ Dass vor allem für diese hochpolitische Phase keine Verfahrensrechte, wie etwa Aufzeichnungs- und Übertragungspflichten oder Anwesenheits- und Beteiligungsrechte für Umwelt-NGOs, explizit vorgesehen sind, steht im krassen Widerspruch zu der in Beschluss 19/CMA.1, Abs. 10, geforderten effektiven und gleichberechtigten Teilnahme von nichtstaatlichen Interessengruppen. Festhalten lässt sich an dieser Stelle, dass Umwelt-NGOs verfahrensrechtlich nicht dazu ermächtigt sind, als Prozessbeteiligte in der politischen Phase aufzutreten.

Ihre unabhängige Bewertung der technischen Untersuchung und ihre ergänzenden Erwägungen bezüglich der aus der Untersuchung erwachsenen Implikationen könnten die Staaten jedoch stärker zur Nachbesserung oder Verstärkung ihrer nationalen Klimaschutzpläne bewegen.¹³²⁶ Wie bei den Bewertungen im Rahmen des Transparenzrahmens¹³²⁷ unterliegen die Bewertun-

¹³²³ Aufgelistet in Beschluss 19/CMA.1, Abs. 6 lit. b: Klimaschutz, Anpassung u. Maßnahmen der Implementierung u. Unterstützung.

¹³²⁴ S. a. Beschluss 19/CMA.1, Abs. 1f., 27 letzter Hs.

¹³²⁵ S. Beschluss 19/CMA.1, Abs. 3 lit. c.

¹³²⁶ S. Beschluss 19/CMA.1, Abs. 3 lit. c.

¹³²⁷ Im Rahmen der technischen Sachverständigenprüfung u. der multilateralen Erörterung.

gen von Umwelt- und Forschungs-NGOs weniger diplomatischen oder finanziellen Zwängen. Klimapolitisch gewillte Vorreiterstaaten könnten die unabhängigen und wissenschaftlichen Bewertungen gewinnbringend zur Diskursanregung und zur Erzeugung von Gruppendruck nutzen. Die alle fünf Jahre stattfindende politische Phase der weltweiten Bestandsaufnahme eröffnet regelmäßig Zeitfenster höchster politischer Aufmerksamkeit. In dieser Phase können Vorreiterstaaten mit Hilfe der Umwelt-NGOs durch den internationalen Diskurs die nationalen Diskussionen zu klimapolitischen Kursen verbinden.¹³²⁸ Wahrscheinlich ist, dass sich Umwelt-NGOs intensiv an der dritten hochpolitischen Phase der weltweiten Bestandsaufnahme außerhalb des formellen UNFCCC-Prozesses beteiligen werden.¹³²⁹

Den regelmäßigen weltweiten Bestandsaufnahmen ab dem Jahr 2023¹³³⁰ sind die vermittelnden Talanoa-Dialoge seit dem Jahr 2018¹³³¹ voran geschalteten.¹³³² Die Talanoas bieten Gelegenheiten, Vertrauen zwischen den Staaten und der Zivilgesellschaft aufzubauen und die gemeinsamen Bemühungen zu verstärken, wirksame Klimaschutz-, Anpassungs- und Unterstützungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Talanoas bieten insofern einen inklusiven und partizipativen Rahmen zur Beteiligung von Umwelt-NGOs. Die ersten vertieften Talanoa-Gespräche fanden im Rahmen der Bonner Zwischenverhandlungen im Jahr 2018 statt. 305 Personen nahmen daran teil, worunter sich 207 Staatsdelegierte aus 162 verschiedenen Ländern und 98 nichtstaatliche Delegierte befanden.¹³³³ Die Teilnehmenden der Talanoa-Sitzungen tauschten ihre Erfahrungen aus oder gaben mündliche und schriftliche Stellungnahmen zu

¹³²⁸ So a. *Friedrich* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 319 (336); ausführlicher zu informellen Kommunikationsmechanismen in Unterkapitel 4.7.2.2.

¹³²⁹ S. dazu Unterkapitel 4.7.2.2.

¹³³⁰ Art. 14 Abs. 2 PÜ i. V. m. Beschluss 19/CMA.1, Abs. 8.

¹³³¹ Beschluss 1/CP.21, Abs. 20.

¹³³² Zur weltweiten Bestandsaufnahme u. den Talanoa-Dialogen s. Unterkapitel 3.2.2.

¹³³³ Leicht abweichende Zahlen in *CAN International*, *The Back to Business Issue*, <climatenetwork.org/sites/default/files/eco_7_sb48_bonn_may_spring_english.pdf> (Stand: 8. 4.2021).

den drei zentralen Fragen des Dialogs ab. Von den rund 474 Beiträgen stammen 369 von Delegierten der Vertragsparteien und 105 von nichtstaatlichen Interessengruppen (22 Prozent der Redebeiträge).¹³³⁴ Die unter dem Climate Action Network (CAN) International organisierten Umwelt-NGOs beteiligten sich im Jahr 2018 außerdem an nationalen, regionalen und internationalen Talanoas. Die Mitglieder des weltweiten Klimaschutzdachverbandes reichten nach eigenen Angaben rund 30 Prozent aller Beiträge ein.¹³³⁵ Umwelt-NGOs beteiligen sich somit intensiv als Informationslieferanten und Diskussionspartnern an den Talanoa-Dialogen.

Das Format der Talanoas ist durchaus begrüßenswert, weil es die Staatszentriertheit des UNFCCC-Prozesses überwindet. Dennoch fehlen klare Regelungen zum Informationszugang der Öffentlichkeit und zur Anwesenheit und Beteiligung von NGO-Vertreterinnen und Vertretern am Talanoa-Prozess. Im Übrigen eröffnet die Beteiligung an Talanoas den Umwelt-NGOs auch keine weiterreichenden Verfahrensrechte im formellen UNFCCC-Regime. Auffällig ist doch, dass nichtstaatliche Beobachterorganisationen bei denjenigen Prozessen und Verfahren umfassender partizipieren können, die für den staatlichen Verhandlungsfortschritt weniger oder unbedeutend sind.¹³³⁶ Ob von den Talanoa-Dialogen überhaupt spürbare Impulse für die Vertragseinhaltung ausgehen, ist grundsätzlich anzuzweifeln. Aus dem Talanoa-Prozess erwachsen keine rechtsverbindlichen Beschlussvorlagen, die die Vertragsstaatenkonferenz annehmen müssten. Die Ergebnisse der Talanoa-Dialoge haben nur einen indirekten Einfluss auf die formellen UN-Verhandlungen, indem sie einen transnationalen Diskurs zur Klimakrise und seinen Auswirkungen mit den Staatendelegierten befördern.

Das Technologie-Exekutivkomitee weist eine deutlich größere Offenheit für die Partizipation von NGOs auf als die bereits beschriebenen Gremien und

¹³³⁴ UNFCCC, Talanoa Dialogue for Climate Ambition, 2018, Abs. 24, 26.

¹³³⁵ CAN International, Talanoa-Wrap-up Meeting Statement of December 6, 2018, <img1.wsimg.com/blobby/go/9fc76f74-a749-4eec-9a06-5907e013dbc9/downloads/1cu1o4ek1_546078.docx> (Stand: 21.8.2019).

¹³³⁶ S. a. Ausführungen zum TEC u. PCCB.

Prozesse der Erfüllungssicherung. Der Informationszugang ist durch Veröffentlichungspflichten, durch die Anwesenheit an Sitzungen und durch Online-Live-Übertragungen von Sitzungen gewährleistet. Das Exekutivkomitee kann Sachverständige der Zivilgesellschaft einladen, die an seinen Sitzungen zu spezifischen Fragen teilnehmen.¹³³⁷ Unter engen Voraussetzungen ist zusätzlich die Anwesenheit und Beteiligung von nichtstaatlichen Beobachterorganisationen vorgesehen. Vor allem die frühzeitigen (An-)Meldefristen sind problematisch, um mündliche Stellungnahmen bei TEC-Sitzungen abgeben zu können.¹³³⁸ Eine gleichberechtigte Diskussion auf Augenhöhe durch spontane Interventionen von NGO-Vertreterinnen oder Vertretern ist nach Ermessen des TEC-Vorsitzes nicht unmöglich.

Das achte Gremium der Erfüllungssicherung ist das Pariser Komitee zum Kapazitätsaufbau.¹³³⁹ Die Geschäftsordnung sieht für den Informationszugang der Öffentlichkeit ausdrücklich Veröffentlichungspflichten vor. Akkreditierte Beobachterorganisationen können den Sitzungen beiwohnen. Auf fremde Fachkenntnisse kann zurückgegriffen werden. Jedoch fehlen Regelungen, die die Aufzeichnung oder Online-Übertragung von Sitzungen und die Abgabe von Stellungnahmen oder Diskussionsbeiträgen regeln. Nichtsdestotrotz ist eine größere Offenheit für die Partizipation von nichtstaatlichen Interessengruppen zu erkennen als bei Gremien, die sich der Transparenz des UNFCCC-Prozesses oder der Klimafinanzierung widmen.

Zuletzt wird auf die Ausgestaltung der Partizipationsrechte innerhalb des Unterstützungsmechanismus¹³⁴⁰ eingegangen. Dazu sind vorerst lediglich vorläufige Aussagen möglich, da die Staatengemeinschaft noch eine Geschäftsordnung für das Unterstützungskomitee zu verabschieden hat. Beschluss 20/CMA.1, Abs. 13, könnte darauf hindeuten, dass die stille Anwe-

¹³³⁷ Beschluss 1/CP.16, Appendix IV-Abs. 10 S. 2.

¹³³⁸ Beschluss 4/CP.17, Annex II-Abs. 47, 51-54.

¹³³⁹ Lister aller ausgewählten UNFCCC-Gremien u. Prozesse s. Fn. 1172.

¹³⁴⁰ S. zum Unterstützungsverfahren u. Verfahren zu Fragen systemischer Art Unterkapitel 3.2.3.

senheit von akkreditierten Beobachterorganisationen an Sitzungen des Unterstützungskomitees gewährt wird. Bei den beiden gemäß Beschluss 20/CMA.1, Abs. 35, aufgeführten Informationsquellen, Sachverständige und UNFCCC-Gremien, handelt es sich um eine abschließende Aufzählung.¹³⁴¹ Das heißt Umwelt-NGOs ist es als nichtstaatliche Beobachterorganisationen ohne Sachverständigenstatus formell untersagt, Informationen in das Unterstützungsverfahren einzubringen. Die Umwelt-NGOs könnten durch ihre unabhängige Sach- und Länderkunde die effektive Arbeit des Unterstützungskomitees indes befördern, beispielsweise bei der Ausstellung einer staatenbezogenen Tatsachenfeststellung.

Das Pariser Übereinkommen sieht kein klassisches Compliance-Komitee vor, dass klassische Nichteinhaltungsverfahren durchführt.¹³⁴² Die vom Pariser Unterstützungskomitee durchzuführenden Unterstützungsverfahren sind jedoch an die im Umweltvölkerrecht bewährten Non-Compliance-Verfahren angelehnt. Die Kyoto-Regeln zur Compliance-Verfahrenseinleitung sehen den Verfahrensbeginn durch Implementierungsfragen vor. Diese sind entweder in den Berichten der Sachverständigenteams des Transparenzrahmens aufgeführt (Alt. 1) oder werden von Vertragsparteien (Alt. 2) in Bezug auf sich selbst (lit. a) oder in Bezug auf jede andere Partei (lit. b) eingereicht.¹³⁴³ Das Kyoto-Komitee führte seine zwölf Durchsetzungsverfahren bisher ausschließlich auf Anregung der Sachverständigenteams durch.¹³⁴⁴ Daher ist für das Pariser Unterstützungsverfahren mit Blick auf die Kyoto-Rechtspraxis zu prognostizieren,¹³⁴⁵ dass mit keinen oder zumindest wenigen parteilich initiierten Unterstützungsverfahren gegen sich selbst zu rechnen ist.¹³⁴⁶ Mit einigen Verfahren ist zu rechnen, die das Pariser Unterstützungskomitee (engl.

¹³⁴¹ S. Unterkapitel 4.7.2.1.1.5.

¹³⁴² Zu Unterschieden zwischen dem Kyoto- u. Unterstützungskomitee s. Unterkapitel 3.2.3.

¹³⁴³ Beschluss 27/CMP, Annexkapitel-VI, Abs. 1.

¹³⁴⁴ S. Fn. 618.

¹³⁴⁵ Allgemein zum Unterstützungsverfahren s. Unterkapitel 3.2.3.2.

¹³⁴⁶ So a. *Oberthür/Northrop*, *Climate Law* 8 (2018), 39 (56).

Committee referral) unter den engen Voraussetzungen des Beschlusses 20/CMA.1, Annex-Abs. 22 lit. a,¹³⁴⁷ einleiten muss. Ob Unterstützungsverfahren eingeleitet werden, die erhebliche und anhaltende Unstimmigkeiten der Treibhausgas- und Transparenzberichte betreffen und der Zustimmung der betreffenden Vertragspartei benötigen,¹³⁴⁸ ist höchst unwahrscheinlich. Ein öffentliches Beschwerdeverfahren fehlt beim Pariser Unterstützungsverfahren gänzlich. Somit ist kein Rechtsschutz für Mitglieder der Öffentlichkeit garantiert.

Zusammenfassend zeigen die bisherigen Compliance-Regelungen zum Pariser Übereinkommen eine rückschrittliche Tendenz hinsichtlich der Transparenz und Beteiligung von Umwelt-NGOs auf. Die bereits getroffenen Pariser Regelungen bleiben hinter den Kyoto-Regelungen zurück und stehen einer effektiven Verfahrensbeteiligung von Umwelt-NGOs entgegen. Ihre Rolle ist wahrscheinlich auf eingeschränkte stille Sitzungsbeobachter beschränkt. Potenziale zur verfahrensrechtlichen Einbindung und befruchtenden Zusammenarbeit nach dem Vorbild des Kyoto-Protokolls waren politisch nicht beabsichtigt oder durchsetzbar. In einigen Punkten unterläuft das Pariser Unterstützungsverfahren gar den Transparenz- und Beteiligungsstandard der Kyoto-Nichteinhaltungsverfahren. Bei den beiden Kyoto-Verfahren¹³⁴⁹ ist immerhin vorgesehen,¹³⁵⁰ dass nichtstaatliche Organisationen relevante sachliche und technische Informationen an die zuständige Stelle übermitteln können.¹³⁵¹ Beim Kyoto-Verfahren können NGOs weder Beschwerden einreichen noch Untersuchungen einleiten. Sie können keine Einhaltungsinformationen anfechten, die sie für unvollständig oder ungenau halten, oder über pro

¹³⁴⁷ Dazu s. Unterkapitel 3.2.3.2.

¹³⁴⁸ Beschlusses 20/CMA.1, Annex-Abs. 22 lit. b.

¹³⁴⁹ Zu den Kyoto-Durchsetzungs- u. Unterstützungsverfahren s. Unterkapitel 3.2.3.1.

¹³⁵⁰ Zur 2. Verpflichtungsperiode s. Beschluss 1/CMP.8, Abs. 5f., sowie Unterkapitel 2.1.

¹³⁵¹ Beschluss 27/CMP.1, Annex-Kapitel VIII, Abs. 4.

forma Einreichungen der Staaten hinausgehende Einhaltungsunterlagen anfordern.¹³⁵² Das heißt, dass ihr Zugang zu Dokumenten begrenzt ist.¹³⁵³

Das durchsetzungsschwache und wenig transparente Pariser Unterstützungsverfahren, welches von geringer praktischer Relevanz sein wird, zeichnet sich durch noch restriktivere Informations- und Beteiligungsrechte als unter dem Kyoto-Protokoll aus.¹³⁵⁴ Auch bei der Behandlung systemischer Fragen durch das Unterstützungskomitee wird auf nicht-staatliche Unterstützung verzichtet. Die Staatengemeinschaft bleibt weit hinter den Bekenntnissen zu einer effektiven Beteiligung der Zivilgesellschaft zurück, die die Vertragserfüllung befördern könnte. Wenn die Öffentlichkeit nicht innerhalb der formellen Art. 15-Verfahren einbezogen ist, wird eine entscheidende Gelegenheit verpasst, die Einhaltung der vertraglichen Pflichten zu fördern. Umwelt-NGOs können in jedem Fall, unabhängig von ihrer zukünftig beschränkten formellen Rechtsstellung bei Art. 15-Verfahren, als informelle Informationslieferanten und Whistleblower agieren. Sie können das Unterstützungskomitee und das verwaltende Klimasekretariat auf Umsetzungsdefizite der Vertragsparteien auf informellen Wegen aufmerksam machen.

4.7.2.1.3 Umwelt-NGOs als Rechtsvollzieher?

Im Rahmen des UNFCCC-Erfüllungssicherungssystems überprüft und unterstützt die Staatengemeinschaft die Einhaltung der einzelstaatlichen und kollektiven Beiträge zum Klimaschutz, zur Klimaanpassung und zur Unterstützung (Peer-Review).¹³⁵⁵ Wenn die organisierte Öffentlichkeit nur marginal innerhalb der formellen UNFCCC-Gremien, Verfahren und Prozesse formell einbezogen ist, stellt sich die Frage, ob und welche Rolle und Funktionen sie bei der Pariser Erfüllungssicherung durch die vorhandenen Informations- und Beteiligungsrechte einnimmt.

¹³⁵² *Dannenmaier* in Brunnée/Doelle/Rajamani (Hrsg.), *Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime*, 2012, 149 (158f.).

¹³⁵³ So a. *van Asselt*, *Climate Law* 6 (2016), 91 (104).

¹³⁵⁴ S. a. Unterkapitel 3.2.3.2.

¹³⁵⁵ S. Unterkapitel 3.1-3.3.

Das Pariser Übereinkommen definiert, im Gegensatz zur Aarhus-Konvention oder zum Escazú-Abkommen,¹³⁵⁶ keine spezifische Rolle für Mitglieder der Öffentlichkeit bei der vertraglichen Erfüllungssicherung. Die Rolle von Umwelt-NGOs bei der Pariser Erfüllungssicherung ergibt sich implizit durch bestehende Berichts- und Publikationspflichten der Vertragsparteien und des Klimasekretariats sowie durch (potenzielle) Informations-, Anwesenheits- und Beteiligungsrechte für nichtstaatliche Beobachterorganisationen. Grundsätzlich finden die allgemeinen Bestimmungen des UNFCCC-Geschäftsordnungsentwurfes Anwendung,¹³⁵⁷ die durch spezifische Regelungen in Beschlüssen der Vertragsstaatenkonferenzen, Geschäftsordnungen und Leitlinien¹³⁵⁸ ergänzt werden. Im Laufe der Zeit hat sich seit dem COP 2 im Jahr 1996, an dem die Entwurfsgeschäftsordnung zum ersten Mal hätte angenommen werden sollen, ein loser Flickenteppich an Partizipationsregelungen schleichend herausgebildet. Auffällig sind die uneinheitliche Regelungstiefe und die zahlreichen bestehenden Regelungslücken. Dieser Flickenteppich konnte sich aufgrund vereinzelter progressiver Verhandlungsführung jenseits der großen politischen Bühne und unentdeckt von den Blockierestaaten einer zivilgesellschaftlichen Partizipationskultur entwickeln. Ob Blockierer einer umfassenden UNFCCC-Geschäftsordnung, die die aufgezeigten Partizipationsrechte¹³⁵⁹ für die geordnete Zivilgesellschaft gebündelt enthalten hätte, jemals zugestimmt hätten, ist wenig wahrscheinlich.¹³⁶⁰

¹³⁵⁶ S. Unterkapitel 4.1 u. 4.3.

¹³⁵⁷ S. Unterkapitel 4.6.2, insb. Unterkapitel 4.6.2.1 u. 4.6.2.2.

¹³⁵⁸ S. insb. Unterkapitel 4.7.2.1.1.1-4.7.2.1.1.5.

¹³⁵⁹ S. Unterkapitel 4.7.2.1.1.

¹³⁶⁰ Zu Vor- u. Nachteilen einer Neufassung einer UNFCCC-GO s. später Unterkapitel 5.2.

Es könnte auch der Eindruck entstehen, dass der partiellen Ausweitung der Partizipationsregelungen einer gewissen Willkürlichkeit der Staatengemeinschaft unterläge.¹³⁶¹ Auffällig ist jedoch, dass für diejenigen UNFCCC-Gremien und Prozesse, die für die Erfüllungssicherung besonders bedeutsam sind, etwa im Bereich der Klimafinanzierung¹³⁶² oder der Transparenz, die Staatengemeinschaft in der Tendenz restriktivere Partizipationsregelungen trifft. Politisch weniger kontrovers diskutierte und jüngere Gremien oder Prozesse, beispielsweise das Technologie-Exekutivkomitee¹³⁶³ aus dem Jahr 2010 und das Pariser Komitee zum Kapazitätsaufbau¹³⁶⁴ aus dem Jahr 2015, die potenziell geringe finanzielle und ökonomische Implikationen mit sich bringen,¹³⁶⁵ weisen eine deutlich größere Offenheit für nichtstaatliche Partizipation auf. Es mag auch kein Zufall sein, dass die nichtstaatliche Beobachtung und Kontrolle in politisch sensiblen und aufgeladenen (Aushandlungs-)Prozessen oder Verfahren zur Umsetzungskontrolle und Einhaltung, beispielsweise bei technischen Sachverständigenprüfungen (Transparenzrahmen) oder der politischen Phase der Bestandsaufnahme, nicht vorgesehen sind.¹³⁶⁶ Grundsätzlich ist daran zu erinnern, dass die nichtstaatliche

¹³⁶¹ Bereits 2001 entwickelte Brühl ein überzeugendes politologisches Erklärungsmodell für die partiell erweiterten Partizipationsrechte für NGOs in internationalen Umweltschutz-Regimen, *Brühl* in Brunnengräber/Weizsäcker ua (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*, 2001, 137; s. a. *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 208.

¹³⁶² Ständiger Finanzausschuss als zentrales COP-Beratungsorgan für Finanzfragen, s. Unterkapitel 3.1.1.

¹³⁶³ Zu politischen Interessensunterschieden beim Technologiemechanismus s. *Coninck/Sagar* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 258 (261f.).

¹³⁶⁴ Zu politischen Interessensunterschieden beim Aufbau von Kapazitäten in der Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Durban-Plattform für verstärkte Maßnahmen s. *D' Auvergne/Nummelin* in Klein/Carazo ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change*, 2017, 277 (282f.).

¹³⁶⁵ *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 208.

¹³⁶⁶ *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 208.

Partizipation, also die Anwesenheit von NGOs und ihre Abgabe von Stellungnahmen oder Diskussionsbeiträgen, grundsätzlich dem Ermessen der staatlichen UNFCCC-Verhandlungs- oder Verfahrensleitung unterliegt.

Daher ist zu dem Schluss zu kommen, dass die Pariser Vertragsparteien in ausgewählten Verhandlungssituationen spezifische Ressourcen, wie symbolische, kognitive und soziale Macht,¹³⁶⁷ von den Umwelt-NGOs benötigen, die von den NGOs zur Verfügung gestellt werden können. Die NGOs tauschen ihre bestehenden Ressourcen für ihren Einbezug im klimapolitischen Prozess ein (Ressourcentausch). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass wenn die Ressourcen der Umwelt-NGOs nicht gebraucht werden oder die Kosten für ihre Einbeziehung zu hoch sind, die Teilnahmerechte nicht bestehen oder von den Staaten eingeschränkt werden.¹³⁶⁸

Auf der einen Seite zeigen die Ausführungen, dass die formalen Möglichkeiten für Umwelt-NGOs, an den Unterstützungs- und Überprüfungsprozessen zu partizipieren, aus verfahrensrechtlichen und auch faktischen Gründen¹³⁶⁹ sehr begrenzt sind. Die Partizipationsstudie zeigt auf, wie weit das in den weichen nicht bindenden Rechtsaussagen verbalisierte Ideal einer breiten Partizipation von nichtstaatlichen Akteuren vom derzeitigen Ist-Zustand abweicht. Die Vertragsparteien sind offensichtlich nicht bereit, transparente Verfahren und Prozesse zu fördern, die der vollständigen Kontrolle durch nichtstaatliche Beobachterorganisationen unterliegen.¹³⁷⁰ Umwelt-NGOs als „Rechtsvollzieher“ oder „Reperaturhelfer“ des Pariser Übereinkommens zu bezeichnen, die die formelle UNFCCC-Erfüllungssicherung effektiv unterstützen können, ist damit weit gefehlt. Ihre Rolle ist unter dem Pariser Rege-

¹³⁶⁷ S. Überblick zu den Machtressourcen von Umwelt-NGOs Unterkapitel 4.4.2.

¹³⁶⁸ Ausführlich zum Erklärungsmodells des Ressourcentauschs mit Fallbeispiel *Brühl* in Brunnengräber/ Weizsäcker ua (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*, 2001, 137 (138, 144ff.).

¹³⁶⁹ S. Unterkapitel 4.6.4.

¹³⁷⁰ So a. *van Asselt*, *Climate Law* 6 (2016), 91 (103) in Bezug auf den Transparenzrahmen.

lungsrahmen zumeist auf stille Sitzungsbeobachter, informelle Whistleblower und Informationslieferanten beschränkt, die nach dem Ermessen der Staaten in die Verhandlungen einbezogen werden.

Auf der anderen Seite konnte jedoch skizziert werden, dass andere nicht-rechtliche Wirkmechanismen für Umwelt-NGOs bestehen, die die Umsetzung, Einhaltung und Effektivität des Pariser Übereinkommens beeinflussen.¹³⁷¹ Die nicht-rechtlichen, weichen Durchsetzungsmechanismen von NGOs und sozialen Bewegungen, die öffentlichen Druck erzeugen und Rechenschaft von den Staatsregierungen einfordern, stellt der folgende Abschnitt umfassend dar. Sie wirken komplementär zu den formellen UNFCCC-Unterstützungs- und Kontrollverfahren und -prozessen.

4.7.2.2 Transnationale Durchsetzungsmechanismen

Die Pariser Erfüllungssicherung basiert auf gegenseitigem Vertrauen und Transparenz sowie Unterstützung zwischen den Vertragsparteien.¹³⁷² Die rechtsförmigen Steuerungsinstrumente abseits von harten Sanktionen oder Strafen sollen sicherstellen, dass die Vertragsparteien ihre nicht rechtsverbindlichen individuellen Beiträge erbringen.¹³⁷³ Aufgrund der beschränkten Verfahrensrechte von Umwelt-NGOs können sie die vertragsinternen Mechanismen zur Erfüllungssicherung nur beschränkt unterstützen oder unabhängig prüfen. Daher drängt sich für viele Umwelt-NGOs weiterhin die existentielle Frage auf, wie sie die Vertragsparteien nun dazu ermutigen können, ihre freiwilligen Beiträge zu erreichen und sogar regelmäßig zu steigern.¹³⁷⁴

Der folgende Abschnitt betrachtet einige zusätzliche Steuerungsinstrumente außerhalb des formellen UNFCCC-Regimes, die die klimabewegte Zivilgesellschaft bereits lange vor dem Zustandekommen des Pariser Übereinkommens nutzten. Die Klimabewegung übt seit Jahrzehnten außerparlamentari-

¹³⁷¹ So argumentiert a. *van Asselt*, *Climate Law* 6 (2016), 91ff.; *Zihua/Voigt/Werksman*, *Climate Law* 9 (2019), 65 (99).

¹³⁷² S. Unterkapitel 2.2 u. 2.3 u. Kapitel 3.

¹³⁷³ S. Unterkapitel 2.1. u. 2.2.2.

¹³⁷⁴ Zum sog. Ratschenmechanismus s. Unterkapitel 2.2.2 u. 2.3.

schen öffentlichen Druck auf Staatsregierungen¹³⁷⁵ auf internationaler und (supra-)nationaler Ebene aus, damit ambitionierte internationale Klimaschutzverträge, europäische Rechtsakte und nationale Klimaschutzgesetze¹³⁷⁶ verabschiedet und eingehalten werden.

Dabei nutzen vor allem Umwelt-NGOs, die als Teil der zunehmend transnational vernetzten und politisierten zivilen Öffentlichkeit agieren, strategisch unkonventionelle Durchsetzungsmechanismen. Diese weichen Mechanismen bestehen neben den klassischen regulativen Durchsetzungs- und Sanktionsansätzen. Umwelt-NGOs wenden diese nicht-rechtlichen Mechanismen außerhalb des UNFCCC-Regimes mangels förmlicher Alternativen¹³⁷⁷ an, um regelkonformes oder regelwidriges Verhalten von Vertragsparteien aufzuzeigen. Damit bauen sie politischen Rechenschafts- und Handlungsdruck auf. Die Mechanismen reichen von weichen Kommunikationsmechanismen bis hin zur Anwendung von Methoden und Formen des Protests, insbesondere auch der Anwendung des zivilen Ungehorsams.

Die Zielrichtung des ersten Kommunikationsmechanismus, des „naming and faming“, ist, einen erheblichen Reputationsgewinn einer Vertragspartei zu erzeugen (4.7.2.2.1). Der zweite Kommunikationsmechanismus, das „naming and shaming“, soll einen erheblichen Reputationsverlust einer Vertragspartei verursachen (4.7.2.2.2). Gleichermaßen bedienen sich Teile der klimabewegten Zivilgesellschaft dem offenen Protest, insbesondere und zunehmend dem Mittel des zivilen Ungehorsams (4.7.2.2.3). Da sich vornehmlich soziale Bewegungen wie „Fridays for Future“ oder „Extinction Rebellion“ und weniger

¹³⁷⁵ Aber a. gegenüber anderen Akteuren. Das Netzwerk Unfriend Coal setzt z. B. auf öffentlichen Druck gegenüber Versicherungsunternehmen, damit sie nicht weiter die Kohleindustrie versichern u. den Übergang zu sauberer Energie unterstützen, s. *Unfriend Coal Network, About the Campaign*, <unfriendcoal.com/about/> (Stand: 31.7.2020).

¹³⁷⁶ Einen Überblick verschafft das *Grantham Research Institute, Climate Change Laws of the World: Laws and Policies*, <climate-laws.org/cclow/legislation_and_policies> (Stand: 13.2.2020).

¹³⁷⁷ Neben den dezentralen, in den nationalen Rechtsordnungen zu verortenden starken Durchsetzungsmechanismen, s. Unterkapitel 4.7.4.

etablierte Umwelt-NGOs¹³⁷⁸ dieses politischen Steuerungsinstrumentes bedienen, wird nur kurz auf den zivilen Ungehorsam als Protestform und partizipatives Steuerungsinstrument eingegangen. Unterkapitel 4.7.2.2.4 beleuchtet zuletzt die beschränkte Wirksamkeit und die begrenzten Potenziale der zivilen Steuerungsinstrumente.

4.7.2.2.1 Mechanismus des „naming and faming“

Mit dem Fehlen rechtlicher Instrumente nutzen Umwelt-NGOs alternativ, neben dem bekannteren Mechanismus des „naming and shaming“, den weichen Kommunikationsmechanismus des „naming and faming“¹³⁷⁹. Mit der Zurschaustellung positiver Musterbeispiele¹³⁸⁰ soll die Reputation eines Staates oder staatlicher Institutionen direkt gesteigert werden. Der Reputationsgewinn der ambitionierten Vorreiterstaaten oder „Klima-Clubs“¹³⁸¹ soll dazu führen, dass sich für die weniger ambitionierten Staaten ein Image-Problem einstellt, wenn sie viel zu wenig liefern. Die Hoffnung ist, dass die anderen Staaten nachziehen werden, wenn das (gemeinsame) freiwillige Engagement und dessen (ökonomische) Vorteile bekannt werden. Dabei übernehmen die Pionierländer vor allem dann eine glaubwürdige transnationale Vorbildfunktion für andere Staaten, wenn sie ambitionierte Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen auf dem eigenen Staatsgebiet durchführen und hohe Umweltstandards als erstes gegen sich selbst gelten lassen. Der entstehende Peer- und öffentliche Druck soll Staaten zum Einhalten und regelmäßigen Nachjustieren ihrer nationalen Beiträge motivieren. Moralischer Handlungsdruck ist durchaus eine relevante Triebfeder der internationalen Klimapolitik. Diese Logik der oder besser die Hoffnung auf Klimaclubs und -pioniere, die eine klimapolitische Sogwirkung entfalten, ist zutiefst in die Pariser Verpflichtungsarchitektur eingebettet.

¹³⁷⁸ Eine prominente Ausnahme stellt Greenpeace dar. Dazu Unterkapitel 4.7.2.2.3.

¹³⁷⁹ Wörtlich übersetzt „Benennung u. Ruhm“; in Bezug auf Unternehmen s. *Meijer*, *EFFL* 2 (2007), 264 (268).

¹³⁸⁰ *Bäckstrand/Kuyper/Linnér ua*, *Environmental Politics* 26 (2017), 561 (574).

¹³⁸¹ *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 70.

Ein Beispiel für eine Naming-and-Faming-Kampagne im Rahmen der internationalen Klimapolitik ist die Momentum for Change-Initiative.¹³⁸² Das vom Klimasekretariat initiierte Programm macht die zahlreichen weltweiten Aktivitäten sichtbar, die die Menschheit in eine kohlenstoffarme und resiliente Zukunft führen. Die sogenannten „Leuchtturmaktivitäten“ sind innovative und transformative Lösungen, die sowohl der Klimakrise als auch weitreichende wirtschaftliche, soziale und ökologische Herausforderungen begegnen. Die Aktivitäten gehören zu den praktikabelsten, großskalig anwendbarsten und reproduzierbarsten Beispielen dafür, was Staatsregierungen, Städte, Unternehmen, Industrien, der Wissenschaftsbetrieb und die Zivilgesellschaft zur Eindämmung des Klimawandels tun können. Im Rahmen der Initiative erhalten jährlich ausgewählte Pionierinnen und Pioniere des Klimaschutzes für konkrete Maßnahmen den englisch „Global Climate Action Award“ der Vereinten Nationen verliehen.

Diese Sammlung von Aktivitäten und die Auszeichnung der Mutigen, die eine Führungsrolle für den Klimaschutz und eine nachhaltige Entwicklung einnehmen, ist eine Möglichkeit der öffentlichen Bekanntmachung und des Mainstreamings von Klimaengagement. Die Schwierigkeit von solchen Naming-and-Faming-Strategien und -Kampagnen besteht darin, dass von der fossilen Lobby bezahlte oder beeinflusste Staaten versucht sein könnten, durch gezielte Marketing- und PR-Maßnahmen, dem sogenannten „Greenwashing“,¹³⁸³ ein „klimafreundliches Image“ für Vertragsparteien oder ihrer Organe und Institutionen aufzubauen. Diese implementieren allerdings gar keine oder wenige wirksame Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen im Rahmen ihrer Möglichkeiten. Der Übergang vom echten Klimaschutz zu suggerierter Klimafreundlichkeit ist dabei fließend, wenn sich die Maßnahmen nämlich auf die Verbesserung des öffentlichen Ansehens der Staaten konzentrieren, während sie die realen Klimaauswirkungen ihrer (Zulassung von)

¹³⁸² UNFCCC, Momentum for Change, <unfccc.int/climate-action/momentum-for-change> (Stand: 31.7.2020).

¹³⁸³ So a. kritisch S. Chan/Brandi/Bauer, RECIEL 25 (2016), 238 (243) in Bezug auf das angezeigte nichtstaatliche Klimaengagement auf der NAZCA Plattform.

Kohle-, Erdöl- und Erdgasproduktion oder -nutzung ignorieren. Aus diesem Grund sind Umwelt-NGOs zurückhaltend bei der Bewerbung und Belobigung des (angeblichen) Klimaengagements von Vertragsparteien. Außerdem zeigen die globalen Emissionstrends und politischen Entwicklungen keine Richtung auf, die Umwelt-NGOs derweil zu Lobreden an ihre Regierungen animieren würden.

Nichtsdestotrotz unterstützen und bewerben Umwelt-NGOs Kooperationen zwischen verschiedenen Akteuren, die sich gemeinsam zu konkreten klimapolitischen Zielen und Maßnahmen bekennen. Beispielsweise ist aus dem Sonderklimagipfel des damaligen Generalsekretärs der Vereinten Nationen¹³⁸⁴ im Jahr 2014 eine politische Erklärung hervorgegangen, die der weltweiten Entwaldung begegnen soll. Die New Yorker Walddeklaration¹³⁸⁵ ist eine freiwillige und rechtlich nicht verbindliche Erklärung, die aus einem Multi-Stakeholder-Dialog zwischen Regierungen, Unternehmen und der Zivilgesellschaft hervorgegangen ist. Die Deklaration wurde bis August 2019 von 41 nationalen Regierungen, 21 subnationalen Regierungen, 60 multinationalen Unternehmen, 65 NGOs und 22 Gruppen, die indigene Gemeinschaften vertreten, unterzeichnet. In dem Soft-Law-Instrument bekennen sich alle Parteien gemeinsam dazu, die Entwaldungsrate bis zum Jahr 2020 zu halbieren, sie bis 2030 zu beenden und Hunderte von Millionen Hektar degradierten Landes wiederherzustellen. Die Erklärung wird von einer freiwilligen Aktionsagenda¹³⁸⁶ begleitet, die Regierungen, Unternehmen und Organisationen einen Leitfaden für die verschiedenen Maßnahmen bietet, mit denen die Transformationsziele der Deklaration erreicht werden können. Fünf Jahre nach der Verabschiedung der Walddeklaration, im Jahr 2019, gibt es kaum Anzeichen dafür, dass die Weltgemeinschaft auf dem Weg ist, ihre Entwal-

¹³⁸⁴ Offiziell Climate Summit 2014, der a. als Ban-Ki-moon-Gipfel bekannt ist u. am 23.9. 2014 in New York stattfand.

¹³⁸⁵ Engl. New York Declaration on Forests (NYDF).

¹³⁸⁶ Engl. associated voluntary Action Agenda.

dungsziele einhalten zu können.¹³⁸⁷ Das Erreichen der Ziele für das Jahr 2020 ist wahrscheinlich unmöglich.¹³⁸⁸

Die umrissenen Beispiele für Naming-and-Faming-Kampagnen deuten an, dass UN-Organisationen und Staaten stärker in diese positiven Kampagnen investieren (können). Umwelt-NGOs bedienen sich vornehmlich anderer Mittel und Formen des politischen Protests, um das Klimaengagement unterschiedlichster Akteure zu stärken. Mit Blick auf die nationalen Regierungen bedienen sie sich stärker Naming-and-Shaming-Kampagnen und -Strategien, die im Folgenden erläutert werden.

4.7.2.2.2 Mechanismus des „naming and shaming“

Neben der Herausstellung von Best-Practice-Beispielen des staatlichen Klimaschutzengagements agieren transnational vernetzte Umwelt-NGOs als Teil einer kritischen Öffentlichkeit. Sie verfolgen die staatlichen Beiträge, überprüfen und bewerten sie unabhängig und nutzen einen weiteren informellen Kommunikationsmechanismus strategisch, mit dem sie normativen Druck aufbauen.¹³⁸⁹ Der Kommunikationsmechanismus namens „naming and shaming“¹³⁹⁰ wirkt neben dem formellen Pariser Erfüllungssystem. Der Mechanismus richtet sich vornehmlich gegen Nachzüglerstaaten, die auf nationaler Ebene keine gute Umweltregierungsführung vorwei-

¹³⁸⁷ Ein der Entwaldung entgegenwirkendes teils staatliches u. teils nichtstaatliches Waldschutz- oder Aufforstungsprojekt ist das The Queen's Commonwealth Canopy (QCC). The Royal Commonwealth Society, Cool Earth u. The Commonwealth Forestry Association verfolgen das Ziel, in allen 53 Commonwealth-Ländern nachhaltige Waldschutzinitiativen für künftige Generationen zu fördern, s. QCC, QCC Overview, <queenscommonwealthcanopy.org/> (Stand: 20.4.2020).

¹³⁸⁸ NYDF, Protecting and Restoring Forests: A Story of Large Commitments yet Limited Progress, 2019.

¹³⁸⁹ A. durch internes oder externes Lobbying, Taktiken sozialer Bewegungsformen, Koalitionsbildung, s. Kuyper/Bäckstrand/H. Schroeder, RPR 34 (2017), 90ff.

¹³⁹⁰ Zu dt. „Benennung u. Beschämung“; Amelung, Das „Paris-Agreement“, 2016, S. 43; Bäckstrand/Kuyper/Linnér ua, Environmental Politics 26 (2017), 561 (574); Edenhofer/Jakob, Klimapolitik, 2019, S. 83; Franzius, ZUR 28 (2017), 515 (521); Lipschutz/McKendry in Dryzek/Norgaard/Schlosberg (Hrsg.), Oxford Handbook of Climate Change and Society, 2013, 369 (376); Obergassel/Arens, Phoenix from the Ashes, 2016, S. 3, 44; van der Meulen, EFFL 2 (2007), 270-278 (271).

sen.¹³⁹¹ Bei Regelverletzungen werden die betreffenden Staaten beim Namen „genannt“ und mit dem Hinweis auf den Regelverstoß im Kreis der Staatengemeinschaft als Ausdruck der Missbilligung „beschämt“.¹³⁹² Der Mechanismus kann dadurch funktionieren, dass die (organisierte) Zivilgesellschaft des betreffenden Landes aufgefordert wird, die Gerechtigkeit selbst in die Hand zu nehmen und gegen die staatliche Nichteinhaltung zu protestieren oder rechtlich vorzugehen. Theoretisch kann die Zivilgesellschaft so rechtswidriges Verhalten eines Staates korrigieren. Die Offenlegung kann somit als informelles Instrument zur Durchsetzung des Völkervertrags dienen.

Dieses öffentliche und meist medial verstärkte Anprangern ist eine versteckte Sanktion,¹³⁹³ die vor allem während der jährlich stattfindenden Klimakonferenzen droht. Die öffentliche Diffamierung kann das Verhalten derjenigen Staaten beeinflussen, die wenig ambitionierte Ziele formulieren oder diese verfehlen oder negativ durch klimaschädliche Verhandlungsführung oder -blockierung auffallen. Der entstehende politische Reputations- und Handlungsdruck kann den Verhandlungs- und Vertragserfüllungswillen der Regierungen verstärken.

Insbesondere die dritte politische Phase der weltweiten Bestandsaufnahme¹³⁹⁴ eröffnet ein bedeutendes Zeitfenster internationaler Aufmerksamkeit. Bei dieser politischen Phase der globalen Bestandsaufnahme sind Umwelt-NGOs zwar nicht formell beteiligt.¹³⁹⁵ Nichtsdestotrotz werden Umwelt-NGOs in dieser regelmäßig wiederkehrenden Phase der höchsten politischen Aufmerksamkeit aktiv sein. Sie nehmen unabhängige Bewertungen der aus der ersten und zweiten Phase der Bestandsaufnahme gewonnenen

¹³⁹¹ Empirische Untersuchung zu Zielstaaten von naming and shaming-Kampagnen von internationalen Umwelt-NGOs als strategischer Ersatzansatz s. *Murdie/Urpelainen*, PSR 63 (2015), 353ff.

¹³⁹² Van Erp unterscheidet in *van Erp*, EFFL 2 (2007), 255 (259) zwischen reintegrativer u. stigmatisierender Beschämung.

¹³⁹³ Ausführlich zur Nutzung von positiven u. negativen Sanktionen durch NGOs s. *Kuyper/Bäckstrand/H. Schroeder*, RPR 34 (2017), 88ff.

¹³⁹⁴ S. Unterkapitel 3.2.2.

¹³⁹⁵ S. a. Unterkapitel 4.7.2.1.1.

Informationen vor und bringen auf informellem Wege ihre ergänzenden klimapolitischen Erwägungen ein. Die Staaten können die unabhängigen NGO-Erkenntnisse und Bewertungen zum globalen Fortschritt für die Nachbesserung oder Verschärfung ihrer nationalen Klimapläne gewinnbringend nutzen. Gerade wenn die staatlich ausgehandelten Ergebnisse der globalen Bestandsaufnahme eklatant von den Einschätzungen der Umwelt- und Forschungs-NGOs abweichen, ist ein öffentlicher Rechtfertigungsdruck für die Staatsregierungen vorprogrammiert. Die Organisationen können ein öffentliches Entsetzen kanalisieren, die weltöffentliche Empörung über eklatante Normverletzungen entflammen und inszenieren, und zwar an oft strategisch ausgewählten Einzelfällen, die in symbolträchtiger oder plakativer Weise die Diskussion um die Klimakatastrophe befeuern. Die NGOs vermögen es mit ihrer symbolischen Macht, an das Weltgewissen und an das globale Wertebewusstsein zu appellieren.¹³⁹⁶ Umwelt-NGOs werden vor allem in der politischen Phase der globalen Bestandsaufnahme versucht sein, die nationalen klimapolitischen Diskurse mit ihr zu verbinden.¹³⁹⁷

Die Naming-and-Shaming-Kampagnen der Umwelt-NGOs sind als Teil der politischen Zurückweisung oder des politischen Widerstandes gegen die unzureichende (inter-)nationale Klimaschutzpolitik zu verstehen. Dieser Protest manifestiert sich in verschiedenen Formen¹³⁹⁸ von (wissenschaftlich fundierten) Meinungsäußerungen bis hin zu gewalt-freien und dezentralen Demonstrationen unter Einhaltung der bestehenden rechtlichen Normen.¹³⁹⁹ Einige ausgewählte Protesttechniken stehen nun im Blickpunkt, die kritische NGOs im Rahmen der internationalen Politik zur Pariser Vertragsdurchsetzung nutzen.

Eine klar stigmatisierende Naming-and-Shaming-Kampagne findet bei den jährlich stattfindenden Klimaverhandlungen statt. Das Netzwerk CAN Inter-

¹³⁹⁶ So argumentiert a. Beck, Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter, S. 350.

¹³⁹⁷ Friedrich in Klein/Carazo ua (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change, 2017, 319 (336).

¹³⁹⁸ Zum Protestbegriff u. -techniken s. Gherairi, Persuasion durch Protest, 2015.

¹³⁹⁹ In Abgrenzung zum zivilen Ungehorsam; s. Unterkapitel 4.7.2.2.3.

national verleiht bei den Vertragsstaatenkonferenzen an Staatendelegationen den täglichen Negativpreis „Fossil of the Day Award“¹⁴⁰⁰ und für jede Konferenz den plakativen Gesamtpreis „Colossal Fossil“¹⁴⁰¹. Die Preise für verhandlungsblockierende oder -bremsende Staaten wurden erstmals bei den Verhandlungen im Jahr 1999 in Bonn vergeben. Während der UNFCCC-Verhandlungen stimmen die Mitglieder des CAN-Netzwerkes für die staatlichen Delegationen, die nach ihrer Einschätzung ihr „Bestes“ getan haben, um Fortschritte bei den Verhandlungen, der ökologischen Integrität des UNFCCC-Regimes¹⁴⁰² oder zuletzt bei der Umsetzung des Pariser Übereinkommens zu blockieren oder zu bremsen.¹⁴⁰³ Täglich findet eine öffentliche satirische Zeremonie auf dem Konferenzgelände statt, bei der an drei Delegationen einen ersten, zweiten und dritten Platz verliehen wird. Die symbolischen Preise bestehen meist aus einer Kombination aus Länderflaggen, einer individuellen Urkunde und einem mit Kohleklumpen befüllten Pokal. Die Verleihung erreicht durch die Online-Live-Übertragung oder Aufzeichnung einen breiten Publikumskreis.

Während der Klima(zwischen-)verhandlungen veröffentlichen die Mitglieder des CANs ebenfalls tagesaktuell ihren zwei- bis sechsseitigen Newsletter „ECO“, mit dem sie regelmäßig die Verhandlungen der Vortage erörtern und kommentieren. Die teilweise informativen, teilweise satirischen Beiträge dienen dazu, die Verhandlungsdelegationen an die parteiübergreifende Umweltschutzperspektive bei bestimmten Themen zu erinnern. Der Newsletter enthält oft Ermahnungen, die darauf abzielen, die Verhandlungen voranzutreiben, indem sie Engpässe aufzeigen und „progressive“ Lösungen oder Empfehlungen für Probleme vorschlagen, die mit dem UNFCCC-Prozess

¹⁴⁰⁰ Wörtlich übersetzt „Preis für das Fossil des Tages“.

¹⁴⁰¹ Wörtlich übersetzt „Riesenfossil“.

¹⁴⁰² *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 135.

¹⁴⁰³ S. *CAN International*, *Fossil of the Day*, <climatenetwork.org/fossil-of-the-day> (Stand: 31.7.2020).

verbunden sind. Die Umwelt-NGOs ermutigen so zu einer ambitionierten Klimapolitik.¹⁴⁰⁴

Weitere, weniger stigmatisierende Formen der Offenlegung von verfehlter oder unzureichender staatlicher Klimapolitik sind Rankings und wissenschaftliche Berichte. Zahlreiche Umwelt-NGOs analysieren und bewerten systematisch, umfassend und regelmäßig das Klimaengagement der Staaten. Ihre Veröffentlichungen, mit denen sie in formeller Weise Kritik üben, weisen zumeist einen neutralen und sachlichen Stil auf. Aufgrund der hohen wissenschaftlichen Standards und Methoden bei der Erstellung der Publikationen verbleiben keine großen Interpretationsspielräume bei der Auseinandersetzung mit den NGO-Ergebnissen.¹⁴⁰⁵ Die NGO-Publikationen legen Klimadaten offen¹⁴⁰⁶ und erhöhen damit die Transparenz¹⁴⁰⁷ und die Rechenschaftspflicht der Staaten. Oft enthalten die Veröffentlichungen Machbarkeitsstudien und/oder Politikempfehlungen, wie Staaten ihre Bemühungen zur Eindämmung des Klimawandels verstärken können.

Der Climate Action Tracker (CAT)¹⁴⁰⁸ analysiert und bewertet bereits seit dem Jahr 2009 unabhängig die Klimaschutzbemühungen von 32 Staaten, die rund 80 Prozent der weltweiten THG-Emissionen verursachen.¹⁴⁰⁹ Das Ranking verfolgt seit dem Jahr 2015, ob die Maßnahmen der Regierungen sich an die weltweit vereinbarte 1,5- bzw. 2-Grad-Leitplanke des Pariser Übereinkommens orientiert. Der CAT quantifiziert und bewertet die NDCs und beurteilt, ob die Staaten auf dem richtigen Weg sind, diese zu erfüllen. Dann

¹⁴⁰⁴ Oberthür/Buck ua, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 133.

¹⁴⁰⁵ Systematisierung von Offenlegungsregimen in *van Erp*, *EFFL* 2 (2007), 255 (260–262).

¹⁴⁰⁶ Z. B. das *Global Carbon Project*, *Global Carbon Budget*, <globalcarbonproject.org/carbonbudget/> (Stand: 18.2.2020).

¹⁴⁰⁷ A. durch Zusammenfassungen der Klimaverhandlungen, s. die Publikationen namens *Earth Negotiations Bulletin (ENB)*, eine Dienstleistung des kanadischen *International Institute of Sustainable Development (IISD)*, *Climate Change*, <enb.iisd.org/enb/vol112/> (Stand: 31.7.2020).

¹⁴⁰⁸ CAT Partner sind Climate Analytics and das New Climate Institute.

¹⁴⁰⁹ Deckt alle großen Emittenten u. eine repräsentative Stichprobe kleinerer Emittenten ab, die rund 70 Prozent der Weltbevölkerung abdecken.

fasst er die Maßnahmen der Staatengemeinschaft zusammen und bestimmt den wahrscheinlichen Temperaturanstieg bis zum Ende des Jahrhunderts. CAT entwickelt auch sektorale Analysen, um die erforderlichen Wege zur Erfüllung der globalen Temperaturziele aufzuzeigen. Der CAT verfolgt ferner die Auswirkungen der aktuellen Klimapolitik auf die THG-Emissionen: Erstens, untersucht der CAT die Politik, die eine Regierung umgesetzt oder erlassen hat, und wie sich diese voraussichtlich auf die nationalen THG-Emissionen im Zeitraum bis 2030 auswirkt und, wenn möglich, darüber hinaus auswirken wird; zweitens, die Auswirkungen von Zusagen, Zielvorgaben und NDCs auf die nationalen THG-Emissionen im Zeitraum bis 2030 und wenn möglich darüber hinaus; und drittens, die faire Aufteilung und Vergleichbarkeit der Anstrengungen, ob eine Regierung im Vergleich zu anderen ihren „fairen Anteil“ an den globalen Anstrengungen zur Begrenzung der Erderwärmung im Einklang mit dem Pariser Übereinkommen leistet. Gerade die dritte rechtspolitische Bewertung des staatlichen Engagements stellt eine sinnvolle Ergänzung zu den beschränkten Erkenntnissen der technischen Sachverständigenüberprüfungen des Transparenzrahmens dar.¹⁴¹⁰

Ferner berechnet und bewertet Climate Action Tracker die Folgen der globalen Erderwärmung und die Vermeidungslücken. Der CAT untersucht die gesamten globalen Anstrengungen der NDCs, die Zusagen und die aktuelle Politik zu den nationalen Beiträgen. Der CAT trifft Aussagen zur globalen Erwärmung im 21. Jahrhundert, analysiert globale Emissionspfade, die mit den Maßnahmen der Staatsregierungen übereinstimmen, und projiziert die Klimafolgen mit Hilfe eines Kohlenstoffkreislauf-/Klimamodells (MAGICC). In Bezug auf das gemeinsame Kohlenstoffbudget berechnet CAT die Vermeidungslücke zwischen den Emissionswerten in den Jahren 2025 und 2030, die erforderlich ist, um die Erwärmung auf unter 2 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen (und um die Erwärmung bis 2100 auf unter 1,5 Grad Celsius zu bringen), und den Emissionen, die voraussichtlich aus den NDCs, den Zusagen und der derzeitigen Politik resultieren.¹⁴¹¹

¹⁴¹⁰ S. Unterkapitel 4.7.2.1.2.

¹⁴¹¹ *Climate Action Tracker*, About, <climateactiontracker.org/about/> (Stand: 31.7.2020).

Daneben richtet das World Resources Institute die Online-Plattform Climate Watch aus,¹⁴¹² die öffentlich Klimadaten,¹⁴¹³ Datenvisualisierungen und Ressourcen zur Verfügung stellt, die benötigt werden, um Erkenntnisse über nationale und globale Fortschritte im Bereich des Klimawandels zu gewinnen. Climate Watch führt dabei erstmals verschiedene Datensätze zusammen, damit die staatlichen Beiträge unter dem Pariser Übereinkommen analysiert und verglichen werden können. Der sogenannte 2020 NDC Tracker untersucht unabhängig, welche Staaten signalisiert haben, dass sie ihre Beiträge bis 2020 aktualisieren oder erweitern werden.¹⁴¹⁴ Außerdem informiert die Plattform darüber, wie Staaten ihre Klimaziele zur Erreichung ihrer Nachhaltigkeitsziele nutzen können. Dazu stehen Modelle zur Verfügung, um neue Wege zu einer kohlenstoffärmeren, erfolgreicherer Zukunft aufzuzeigen.¹⁴¹⁵

Germanwatch e. V., CAN International und das New Climate Institute for Climate Policy and Global Sustainability gGmbH veröffentlichen den Klimaschutz-Index (KSI),¹⁴¹⁶ der die THG-Emissionen, den Einsatz von Erneuerbaren Energien, den Energieverbrauch und die Klimapolitik von 57 Industrie- und Schwellenländern sowie der Europäischen Union vergleicht.¹⁴¹⁷ Zudem veröffentlichen sie einen Globalen Klima-Risiko-Index (KRI),¹⁴¹⁸ der extremwetterbedingte Schadensereignisse und deren Auswirkungen (Todeszahlen sowie Sachschäden) auf die einzelnen Staaten anzeigt.¹⁴¹⁹

¹⁴¹² Als Teil der „NDC Partnership“, s. Fn. 719.

¹⁴¹³ Z. B. historische THG-Emissionsdaten.

¹⁴¹⁴ *World Resources Institute*, 2020 NDC Tracker, <climatewatchdata.org/2020-ndc-tracker> (Stand: 31.7.2020); Das UN Climate Summit 2020 Climate Progress Tracker Tool betrachtet neben den NDCs a. Beiträge von Städten, Unternehmen u. anderen Emittenten, s. *UN Climate Summit*, 2020 Climate Progress - Tracker Tool, <unclimatesummit.org/trackerhome/trackercountries/> (Stand: 31.7.2020).

¹⁴¹⁵ S. ausführliches Angebotsprofil unter *World Resources Institute*, About, <climatewatchdata.org/about> (Stand: 31.7.2020).

¹⁴¹⁶ Engl. Climate Change Performance Index (CCPI).

¹⁴¹⁷ *Burck/Hagen ua*, Climate Change Performance Index, 2019.

¹⁴¹⁸ Engl. Global Climate Risk Index.

¹⁴¹⁹ *Germanwatch*, Indizes, <germanwatch.org/de/indizes> (Stand: 31.7.2020).

Der Thinktank Climate Transparency¹⁴²⁰ veröffentlicht seit dem Jahr 2015 jährlich den „Brown to Green Report“.¹⁴²¹ Der unabhängige Bericht ist eine umfassende Studie über den Klimaschutz der G20-Staaten. Er bietet prägnante und vergleichbare Informationen zum Klimaschutz, zur Klimafinanzierung und zur Vulnerabilität der Staaten. Durch die Bereitstellung von individuellen Länderbewertungen identifizieren die Berichte die führenden und nachzüglerischen Mitglieder der G20. Der Bericht soll den Kenntnisstand und den Peer-Druck unter den politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern in den G20-Regierungen, der zivilgesellschaftlichen Vertreterinnen und Vertreter und des Finanzsektors auf nationaler und internationaler Ebene erhöhen.¹⁴²²

Neben der beschränkten Untersuchung des Klimaengagements ausgewählter Staaten, fokussieren sich einige NGOs auf das Klimaengagement der Europäischen Union. Das Berliner Ecologic Institute und das belgische Beratungsunternehmen Climact entwickelten gemeinsam eine Methodik zur Bewertung und zum Ranking der Entwürfe der nationalen Energie- und Klimapläne (NECPs) der EU-Mitgliedsstaaten (NECP-Ranking). Der Bericht von 2019¹⁴²³ beleuchtet, wie gut die EU-Mitgliedstaaten die Verpflichtung aus der Governance-Verordnung erfüllen und damit auch, ob und wie gut die Staaten die Erreichung der EU-Energie- und Klimaziele für das Jahr 2030 unterstützen. Der Bericht identifiziert großen Verbesserungsbedarf.¹⁴²⁴

Auch das CAN Europe¹⁴²⁵ hat im Jahr 2018 eine Rangliste der Ambitionen und Fortschritte der EU-Mitgliedstaaten bei der Eindämmung des Klima-

¹⁴²⁰ Internationale Initiative aus 14 Forschungsorganisationen u. NGOs aus der Mehrheit der G20-Staaten, darunter zahlreiche aus aufstrebenden Volkswirtschaften.

¹⁴²¹ Letzter Bericht *Climate Transparency*, Climate Transparency Report, 2020.

¹⁴²² *Climate Transparency*, About, <climate-transparency.org/about> (Stand: 30.6.2021).

¹⁴²³ *Ecologic Institute/Climact*, Planning for Net Zero, 2019, finanziert durch die European Climate Foundation.

¹⁴²⁴ S. a. *Ecologic Institute*, Planning for Net-Zero: Assessing the Draft National Energy and Climate Plans, <ecologic.eu/de/16572> (Stand: 31.7.2020).

¹⁴²⁵ Mit der Unterstützung des Deutschen Naturschutzringes (DNR) e. V.

wandels erstellt.¹⁴²⁶ Der erste Platz blieb im Ranking symbolträchtig unbesetzt, weil alle EU-Mitgliedsstaaten versäumen, ihre Maßnahmen im Einklang mit den Zielen des Pariser Übereinkommens zu verstärken. Kein einziges EU-Mietglied ist sowohl ehrgeizig als auch fortschrittlich genug, um seine THG-Emissionen adäquat zu reduzieren.¹⁴²⁷

Eine weitere Protestform der Offenlegung, die häufig von oder mit der Unterstützung von NGOs initiiert wird, sind nichtoffizielle (Online-)Petitionen ohne rechtliche Wirkung. Diese sind zumeist nicht an Parlamente oder (supra-)nationale Petitionsausschüsse gerichtet.¹⁴²⁸ Die selbstorganisierten unverbindlichen Petitionen richten sich an unterschiedlichste Stellen, deren Klimapolitik oder dessen Geschäftsmodell¹⁴²⁹ (noch) nicht im Einklang mit dem Pariser Klimaübereinkommen stehen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Umwelt-NGOs ein breites Spektrum an Protestformen wählen. Die NGO-Kritik äußert sich unter anderem durch die Vergabe von Negativpreisen, die Erstellung und Veröffentlichung von kritischen Berichten und Rankings sowie die Einreichung von inoffiziellen Petitionen. Die Kritik wird auf der einen Seite anklagend und punktuell geäußert und auf der anderen Seite neutral und sachlich formuliert.¹⁴³⁰ Durch die weitgehende Exklusion vom schwachen UNFCCC-Einhal-

¹⁴²⁶ CAN Europe, Off Target, <caneurope.org/docman/climate-energy-targets/3357-off-target-ranking-of-eu-countries-ambition-and-progress-in-fighting-climate-change/file> (Stand: 8.4.2021).

¹⁴²⁷ Ibid.

¹⁴²⁸ Z. B. an Mitglieder des dt. Klimakabinetts, s. WWF BRD, Petition: Kohleausstieg statt Klimakrise, <wwf.de/kohlefrei/?area=Button-Magenta1&newsletter=Kampagnennewsletter%2FHausliste%2F2018%2F08%2F09%2FKohle%2FPetition%2F321053&utm_source=Kampagnennewsletter&utm_medium=Newsletter&utm_campaign=Kohlefrei&cmId=2UWMYYPM-XRS11PC&ecmEid=2UYHH9FG-2UWMYYPM-TXZ925&ecmUid=2TIDON1Q-S5FIT> (Stand: 17.2.2020).

¹⁴²⁹ Z. B. Online-Petition von Greenpeace UK, BP: Switch to 100% Renewable Energy - or Shut Down, <secure.greenpeace.org.uk/page/s/bp-climate-emergency-petition?source=EM&subsource=ECCLEMPEEM022H&utm_source=gpeace&utm_medium=EM&utm_campaign=ECCLEMPEEM022H> (Stand: 18.2.2020).

¹⁴³⁰ Systematisierung von Offenlegungsregimen in van Erp, EFL 2 (2007), 255 (260–262).

tungsregime¹⁴³¹ können Umwelt-NGOs die Staaten lediglich durch diese Naming-and-Shaming-Kampagnenarbeit sanktionieren. Ihrer unabhängigen Öffentlichkeitsarbeit kommt daher eine wichtige gesamtgesellschaftliche Bedeutung zu, denn Naming-and-Shaming-Kampagnen können im Zusammenspiel mit einer transparenten Datenlage¹⁴³² und großer gesellschaftlicher Aufmerksamkeit durchaus als Sanktionsmechanismus funktionieren.¹⁴³³ Die unkonventionelle politische Partizipation von unten (Bottom-up-Ansatz) durch Stigmatisierung und Bloßstellung ist zwar nicht in die Logik des Pariser Übereinkommens eingebettet, das gerade auf Kooperation, gegenseitiges Vertrauen und Unterstützung angelegt ist sowie Sanktionen vermeidet. Jedoch fehlen für Umwelt-NGOs andere, konstruktive Durchsetzungsmechanismen innerhalb des UNFCCC-Regimes,¹⁴³⁴ die ein anderes Vorgehen von Umwelt-NGOs ermöglichen würde.

Klar ist auch, dass die zivilgesellschaftliche Überwachung und Berichterstattung nicht ausreichend der Tatsache entgegenwirken kann, dass ein umfassendes MRV-System, das die Einhaltung verbindlicher Klimabeiträge prüfen würde und mit formalen Sanktionsmechanismen ausgestattet wäre, fehlt. Zweifelsfrei wollen sich wenig Staaten freiwillig einem starken, zentral organisierten Sanktionsmechanismus unterwerfen, der die nationale Souveränität einschränken könnte. Einige Staaten würden sich lediglich durch große politische Zugeständnisse glaubwürdig daran binden wollen.¹⁴³⁵ Jedenfalls stellt eine niedrige internationale Reputation oder ein Reputationsverlust für viele wirtschaftsmächtige und emissionsstarke Staaten nur einen vernachlässigbaren Anreiz für kostspielige Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung dar. Es bedarf zusätzlicher Strategien und (monetärer) Anreize, um die Staaten zur Einhaltung der Pariser Pflichten zu bewegen.

¹⁴³¹ Unterkapitel 4.7.2.1.

¹⁴³² S. z. B. a. den *Global Coal Plant Tracker* von NGO Global Energy Monitor, *EndCoal*, Global Coal Plant Tracker, <endcoal.org/global-coal-plant-tracker/> (Stand: 31.7.2020).

¹⁴³³ *Hooij/Sprinz/Underdal*, *Global Environmental Politics* 9 (2009), 20 (29); *Amelung*, Das „Paris-Agreement“, 2016, S. 43.

¹⁴³⁴ Daher a. alternative Bemühungen z. B. vor dem Kinderrechtsausschuss s. Fn. 1140.

¹⁴³⁵ So argumentiert a. *Amelung*, Das „Paris-Agreement“, 2016, S. 43.

4.7.2.2.3 Ziviler Ungehorsam

Seit Jahrzehnten richtet sich ziviler Widerstand gegen die unzureichende Klimaschutzpolitik der Staatsregierungen. Teile der transnational vernetzten Klimaschutzbewegung bedienen sich in jüngster Zeit vermehrt dem offenen zivilen Ungehorsam gegenüber den subtileren Formen des politischen Widerstandes, wie etwa transnationale Massendemonstrationen,¹⁴³⁶ Boykottmaßnahmen,¹⁴³⁷ nicht-rechtsverbindliche Deklarationen,¹⁴³⁸ Petitionen oder einzelne Meinungsbekundungen¹⁴³⁹. Aktivistinnen und Aktivisten sozialer Bewegungen und Untergruppen verstoßen bewusst gegen rechtliche Normen, weil sie beabsichtigen, die derzeitige Unrechtssituation, nicht jedoch die bestehende Herrschaftsstruktur zu beseitigen. Die Anwendung von Formen und Methoden des zivilen Ungehorsams entspringt insofern einer aus einem höheren Recht abgeleiteten Gerechtigkeitsvorstellung. Mit dem symbolischen Verstoß gegen Gesetze und Pflichten, beispielsweise der Strafgesetze oder der Schulpflicht, nehmen die Partizipierenden in Kauf, nach geltendem Recht sanktioniert zu werden.¹⁴⁴⁰

¹⁴³⁶ Z. B. der globale Klimastreik am 24.4.2020, s. *Fridays for Future*, Calender, <fridaysforfuture.org/calendar> (Stand: 18.2.2020); das Netzwerk „Kohle stoppen – Klimaschutz jetzt!“ organisierte Großdemonstrationen in der BRD, <klima-kohle-demo.de/> (Stand: 18.2.2020).

¹⁴³⁷ Z. B. die „Go Fossil Free“-Divestment-Kampagne von *Sustainable Markets Foundation - 350.org*, Fossil Free, <gofossilfree.org/?_ga=2.13382839.1217122197.1581961959-746567174.1581961959> (Stand: 17.2.2020).

¹⁴³⁸ 2 Soft-Law-Instrumente mit breitem Unterstützungskreis sind die Lofoten-Deklaration für einen weltweiten kontrollierten Ausstieg aus der Produktion fossiler Brennstoffe, unterzeichnet von Umwelt-NGOs, <lofotendecclaration.org/#read> (Stand: 18.2.2020), u. die Erklärung zur Klimafinanzierung mit dem informellen Titel engl. „Not a Penny More“-Declaration, unterzeichnet von Ökonominen u. Ökonomen, <notapenny-more.info/declaration/> (Stand: 18.2.2020). Die Deklarationen fanden mit dem Tala-noa-Dialog 2018 Eingang in den UNFCCC-Prozess.

¹⁴³⁹ Öffentliche Reden von Greta Thunberg abrufbar unter *Fridays for Future*, Greta Thunberg Speeches, <fridaysforfuture.org/what-we-do/activist-speeches/> (Stand: 31.7.2020).

¹⁴⁴⁰ Ausführlich zum zivilen Ungehorsam s. *Braune* (Hrsg.), *Ziviler Ungehorsam*, 2017, *Taylor*, *The Routledge Guidebook to Thoreau's Civil Disobedience*, 2015; im Umweltbereich u. Völkerrecht s. *Mégret*, *SSRN Journal* 2008, 1 (insb. 9f.).

Im Schatten der prominenten Schulstreikbewegung „Fridays for Future“, die durch zahlreiche Gruppen unterstützt wird,¹⁴⁴¹ wählt die Umweltschutzbewegung „Extinction Rebellion“, zu Deutsch „Rebellion gegen das Aussterben“, offen den gewaltfreien zivilen Ungehorsam als Protestmittel. Die Graswurzelbewegung will die Regierungen so zu Maßnahmen zwingen, die dem Aussterben der Menschheit sowie der Tier- und Pflanzenwelt als Folge der globalen Klimakrise entgegenwirken. Die Protestaktionen der Graswurzelbewegung sind nicht immer legal, wird von den Angehörigen aufgrund der derzeit fehlenden Umwelt- und Klimagerechtigkeit jedoch als legitim erachtet.¹⁴⁴²

Ebenso versteht die Anti-Kohle-Bewegung „Ende Gelände“ ihre Massenblockaden von Kohlerevieren¹⁴⁴³ und Kohlekraftwerken¹⁴⁴⁴ als legitime, direkte Verhinderung einer bestehenden Unrechtssituation. Sie fordert zur Verhinderung der Klimakatastrophe und im Namen der Klimagerechtigkeit einen sofortigen Kohleausstieg, um sich schnellstmöglich von der fossil angetriebenen Wirtschafts- und Lebensweise zu lösen.

Als etablierte transnationale Umwelt-NGO nutzt auch Greenpeace regelmäßig Handlungsformen des zivilen Ungehorsams. Mit direkten Aktionen hat die verrechtlichte Organisation mehrfach gegen die Gewinnung und Verbrennung von Kohle protestiert. Greenpeace-Mitglieder besetzten Kohlekraftwerke und blockierten Kohlelieferungen und Bergbaubetriebe, unter an-

¹⁴⁴¹ S. Fn. 776.

¹⁴⁴² *Extinction Rebellion*, *This Is Not a Drill*, 2019ff.

¹⁴⁴³ *Klimareporter*, Aktivisten blockieren Kohlereviere, <klimareporter.de/protest/aktivisten-blockieren-kohlereviere> (Stand: 11.2.2020).

¹⁴⁴⁴ *Ende Gelände*, Datteln 4 besetzt - 150 Menschen in Aktion zivilen Ungehorsams gegen Kohle-Gesetz, <ende-gelaende.org/press-release/pressemitteilung-vom-2-2-2020-7-50-uhr/> (Stand: 11.2.2020).

derem in den USA,¹⁴⁴⁵ der Republik Polen,¹⁴⁴⁶ Norwegen,¹⁴⁴⁷ Neuseeland,¹⁴⁴⁸ Australien,¹⁴⁴⁹ und im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland.¹⁴⁵⁰ Greenpeace steht auch der Gewinnung von Erdöl aus Ölsand kritisch gegenüber und blockierte mit direkten Aktionen den kanadischen Ölsandabbau.¹⁴⁵¹

Mit der Betrachtung der sozialen Wirklichkeit des „klimabewegten Ungehorsams“¹⁴⁵² unabhängig von Legitimationsfragen oder von der angeblichen Demokratiefeindlichkeit dieser Protestform ist zu konstatieren, dass Klimabewegungen und -gruppen ein Recht auf Widerstand und außergesetzliche Maßnahmen für sich beanspruchen. Die Aktionen des zivilen Ungehorsams stören gezielt das Unrechtssystem,¹⁴⁵³ was (monetäre) Kosten verur-

¹⁴⁴⁵ *Greenpeace Canada*, Greenpeace USA Climbers Block Houston Ship Channel, Halting Oil Industry Operations as Election Debates Get Underway in U.S. and Canada, <greenpeace.org/canada/en/press-release/25047/breaking-greenpeace-climbers-block-houston-ship-channel-halting-oil-industry-operations-ahead-of-democratic-debate/> (Stand: 12.2.2020).

¹⁴⁴⁶ *Greenpeace International*, Climate Crisis: Greenpeace Activists Detained, Stop Coal Shipment in Poland, <greenpeace.org/international/press-release/24151/climate-crisis-greenpeace-activists-detained-stop-coal-shipment-in-poland/> (Stand: 12.2.2020); *Reuters*, Polish Coast Guard Boards Greenpeace Ship in Coal Protest, <reuters.com/article/us-climate-change-poland-greenpeace/polish-coast-guard-boards-greenpeace-ship-in-coal-protest-idUSKCN1VV1VQ> (Stand: 12.2.2020).

¹⁴⁴⁷ *Reuters*, Greenpeace blocks Arctic coal mine in Svalbard, <uk.reuters.com/article/norway-coal-greenpeace/greenpeace-blocks-arctic-coal-mine-in-svalbard-idUKL222480620091002> (Stand: 12.2.2020).

¹⁴⁴⁸ *Scoop Politics*, Greenpeace Activists Shut Down Fonterra Coal Mine, <scoop.co.nz/stories/PO0911/S00158.htm> (Stand: 12.2.2020).

¹⁴⁴⁹ *The Sydney Morning Herald*, Charges dropped over Greenpeace coal protest, <smh.com.au/environment/climate-change/charges-dropped-over-greenpeace-coal-protest-20100324-qw5n.ht ml> (Stand: 12.2.2020).

¹⁴⁵⁰ *The Guardian*, Not Guilty: the Greenpeace Activists Who Used Climate Change as a Legal Defence, <theguardian.com/environment/2008/sep/11/activists.kingsnorthclimatcamp> (Stand: 12.2.2020).

¹⁴⁵¹ *Reuters*, Greenpeace Blocks 2nd Canada Oil Sands Operation, <uk.reuters.com/article/us-suncor-oilsands-greenpeace/greenpeace-blocks-2nd-canada-oil-sands-operation-idUKTRE58T4ZB20091001> (Stand: 12.2.2020).

¹⁴⁵² Ausführlich dazu *Burkett*, DELPF 27 (2016), 1ff.

¹⁴⁵³ Bejahend zum Vorliegen eines Unrechtssystems die ehemalige Generalsekretärin des Klimasekretariats in *Figueres/Rivett-Carnac*, *Future We Choose*, 2020.

sacht.¹⁴⁵⁴ Diese Kosten können die Staatsregierungen zum klimapolitischen Einlenken motivieren.

Der zivile Ungehorsam ist eine historisch erfolgreiche Spielart politischer Partizipation.¹⁴⁵⁵ Er wirkt komplementär zu den weichen Kommunikationsmechanismen,¹⁴⁵⁶ um eine ehrgeizige Klimaschutzpolitik von den Regierungen einzufordern. Nur sehr wenige etablierte Umwelt-NGOs bedienen sich jedoch dieser Protestform.

4.7.2.2.4 Grenzen und Verlust des Protest- und Kontrollpotenzials

Das Pariser System zur Erfüllungssicherung erlaubt das Engagement der Umwelt-NGOs, die Staaten bei der Erfüllung ihrer nationalen Beiträge und ihrer internationalen Pflichten zu unterstützen.¹⁴⁵⁷ Eine auf voller Transparenz beruhende zivilgesellschaftliche Kontrolle ist im UNFCCC-Regime allerdings nicht vorgesehen.¹⁴⁵⁸ Theoretisch kann die Zivilgesellschaft durch die aufgezeigten nicht-rechtlichen Steuerungsinstrumente, insbesondere durch die Offenlegung von Informationen, rechtswidriges Verhalten eines Staates oder der EU potenziell öffentlich machen oder dagegen protestieren, um so auf regelkonformes Verhalten des Staates hinwirken. Die Offenlegung und der Protest können im Ergebnis als Instrument zur Durchsetzung des Völkervertrages dienen.

Der Legitimations- und Handlungsdruck von außen auf die staatliche Akteure wächst durch die öffentliche Aufmerksamkeit und die NGO-Teilnahme auf den seit dem Jahr 1995 jährlich stattfindenden UN-Klimaverhandlungen.¹⁴⁵⁹ Die Realität der drohenden Klimakatastrophe zeigt im Bereich des

¹⁴⁵⁴ Z. B. durch Polizeieinsätze, Unterbrechungen der Arbeitszeiten oder Störungen des Arbeitsweges von Beamtinnen u. Beamten sowie Gerichtsverfahren gegen Aktivistinnen u. Aktivisten.

¹⁴⁵⁵ Ausführlich dazu *Burkett*, DELPF 27 (2016), 1ff.

¹⁴⁵⁶ S. Unterkapitel 4.7.2.2.1 u. 4.7.2.2.2.

¹⁴⁵⁷ S. Unterkapitel 4.7.1.

¹⁴⁵⁸ S. Unterkapitel 4.7.2.1.1 u. 4.7.2.1.2.

¹⁴⁵⁹ *Brunnengräber*, GAIA 23 (2014), 306 (308).

internationalen Klimaschutzes jedoch unmissverständlich die mangelnde Durchschlagskraft dieser weichen Steuerungsinstrumente, die der klimabewegten Zivilgesellschaft auch schon vor dem Pariser Übereinkommen zur Verfügung standen. Die verfahrensrechtlich eingeschränkten, mit wenig finanzieller und politischer Macht ausgestatteten Umwelt-NGOs besitzen durch das Fehlen formeller Instrumente innerhalb des UNFCCC-Regimes und die bestehenden nicht-rechtlichen transnationalen Durchsetzungsmechanismen ein eingeschränktes Kontrollpotenzial.

Zudem ist die stetige Annäherung und rege Beteiligung von etablierten Umweltverbänden an den UNFCCC-Prozess kritisch zu betrachten. Je etablierter und institutionalisierter die Zusammenarbeit zwischen den Umwelt-NGOs und den Staatendelegationen ist (Inside-Strategie), desto stärker schwindet ihr Protest- und Kontrollpotenzial. Denn sie sind weniger gewillt, ihre Protest- und Kontrollmöglichkeiten voll auszuschöpfen, um die fruchtbare Zusammenarbeit und die erarbeiteten Privilegien nicht zu gefährden.¹⁴⁶⁰ Sie sind in Anbetracht der vorliegenden Machtasymmetrien im Völkerrecht auf das freundliche Entgegenkommen der Staatendelegationen angewiesen.¹⁴⁶¹ Die akkreditierten Umwelt-NGOs treten daher kaum durch radikale Protestaktionen während der Verhandlungen in Erscheinung, da sie sonst ihr Ansehen als legitime Verhandlungspartner sowie den Zugang zum Konferenzgelände, den Staatendelegierten und Informationen gefährden könnten.¹⁴⁶² Konfrontative Protestaktionen, wie beispielsweise die lautstarke Störung der Madrider Hauptversammlung des COP 25,¹⁴⁶³ führen verstärkt weniger etab-

¹⁴⁶⁰ Das Phänomen der Endradikalisierung von europäischen Umwelt-NGOs im EU-Kontext untersuchen z. B. *Köster*, *Umwelt-NGOs, 2012* oder *Wurzel/Connelly* in *Wurzel/Connelly* (Hrsg.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, 2011, 214ff.

¹⁴⁶¹ S. Unterkapitel 4.6.2.

¹⁴⁶² So a. bereits *Beyeler*, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 19 (2006), 50 (52).

¹⁴⁶³ *Sustainable Markets Foundation - 350.org*, *Protesters kicked out of COP25, Stripped of Badges*, <[350.org/civil-society-kicked-out-of-cop25/](https://www.350.org/civil-society-kicked-out-of-cop25/)> (Stand: 20.6.2021).

lierte Vertreterinnen und Vertreter von akkreditierten Jugendorganisationen und von indigenen Gruppen, sogenannte Graswurzel-Aktivist:innen, durch.¹⁴⁶⁴

Die Pariser Logik der Kooperation und Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, die wiederum nicht kontrollieren und sanktionieren soll, führt zwangsläufig zu Rollenkonflikten¹⁴⁶⁵ für die etablierten Umwelt-NGOs im UNFCCC-Prozess. Sie sollen im Sinne der Vertragsstaaten als beratende Implementierungspartner unterstützen. Nach ihrem eigenen Selbstverständnis verstehen sie sich jedoch oftmals als Wachhunde der intransparenten Klimaverhandlungen, die versuchen, die politischen Prozess zu überwachen.¹⁴⁶⁶

Umwelt-NGOs üben in jedem Fall Rechenschaftsdruck auf der internationalen Ebene aus, um völkerrechtskonformes Staatshandeln zu erwirken. Die immanente Grenze des zivilgesellschaftlichen Drucks liegt jedoch in der Skandalisierbarkeit von Rechtsbrüchen sowie der Objektivität und Repräsentativität von Protesten.¹⁴⁶⁷ Gerade Aktionen des zivilen Ungehorsams, wie beispielsweise auf den Klimaverhandlungen, lösen Debatten über die Rechtfertigung und Sinnhaftigkeit der disruptiven Protestaktionen aus. An dieser Stelle ist zu wiederholen, dass sich der weit überwiegende Teil der akkreditierten NGOs sich anderer Formen der Kooperation und des konstruktiven Protestes bedienen,¹⁴⁶⁸ um auf die Verwirklichung klimapolitischer Ziele hinzuwirken.

4.7.2.3 Umwelt-NGOs mit Watchdog-Funktion

In Anbetracht der Einbindung von Umwelt-NGOs unter der Rahmenkonvention, dem Kyoto-Protokoll und nun unter dem Pariser Übereinkommen, ist die Rolle von nichtstaatlichen Organisationen bei den UNFCCC-Unterstüt-

¹⁴⁶⁴ Zur Rolle der zivilgesellschaftlichen Akteure während COP 25 s. *Aykut ua, The Accountant, the Admonisher and the Animator: Global Climate Governance in Transition*, 2020ff.

¹⁴⁶⁵ Ausführlich dazu *Steffek, Leviathan* 2008, 105 (115–118).

¹⁴⁶⁶ Ausführlich dazu Unterkapitel 4.7.2.3.

¹⁴⁶⁷ *Arnauld, Völkerrecht*, 2019, § 6 Rn. 462.

¹⁴⁶⁸ S. Unterkapitel 4.6, 4.7.1, 4.7.2.2.1 u. 4.7.2.2.2.

zungs- und Überwachungsprozessen begrenzt.¹⁴⁶⁹ Die Klimaverträge definieren keine spezifische Rolle für NGOs innerhalb des UNFCCC-internen Erfüllungssicherungssystems. Diese ergeben sich implizit durch die bestehenden Informations- und Publikationspflichten der Vertragsparteien, der zahlreichen Gremien und des Klimasekretariats. Die Staatengemeinschaft beteiligt eingeschränkt zivilgesellschaftliche Organisationen, doch von einer verrechtlichten unterstützenden UNFCCC-internen Kontrollfunktion der Umwelt-NGOs kann nicht die Rede sein.¹⁴⁷⁰ Den Umwelt-NGOs kommt eine verfahrensrechtlich sehr beschränkte Rolle als größtenteils informelle Informationslieferanten zu. Sie sind als transnationale Klimaaktivisten tätig, die vornehmlich außerhalb des formellen Erfüllungssicherungssystems agieren.

Im Zusammenhang mit dem Pariser Übereinkommen erzeugen die verbindlichen Transparenz- und Überprüfungsnormen für die Vertragsparteien ein regelmäßig wiederkehrendes Reputationsrisiko.¹⁴⁷¹ Insbesondere die politischen Phasen der regelmäßigen weltweiten Bestandsaufnahmen bilden Konzentrationspunkte für rechtsförmige Steuerungsinstrumente.¹⁴⁷² Jedes fünfte Jahr entstehen Momente konzentrierter politischer Aufmerksamkeit, die die Dynamik des UNFCCC-Prozesses fördern können. Das Übereinkommen erzeugt insofern mit seinen fünfjährigen Zyklen und seinem erweiterten Transparenzrahmen in regelmäßigen Abständen politische Momente der öffentlichen Kontrolle, bei denen die Entscheidungsträgerinnen und -träger politische Kosten riskieren, wenn sie nicht mit den von ihnen formulierten Mindest-, Anpassungs- und Unterstützungsbeiträgen Schritt halten können¹⁴⁷³ oder die (erbrachten) Beiträge unvereinbar mit den Pariser Zielen sind.

Umweltorganisationen nehmen in diesem Zusammenhang eine informelle Kontrollfunktion ein. Sie agieren als Whistleblower, indem sie die fehlende Umsetzung oder Implementierungsfehler öffentlich machen. Vor allem inter-

¹⁴⁶⁹ So a. *van Asselt*, *Climate Law* 6 (2016), 91 (102).

¹⁴⁷⁰ S. Unterkapitel 4.7.2.1.

¹⁴⁷¹ *Obergassel/Arens ua*, *Phoenix from the Ashes*, 2016, S. 34f., 44.

¹⁴⁷² Beschreibung dieser in Unterkapitel 4.7.2.2.1, 4.7.2.2.2 u. 4.7.2.2.3.

¹⁴⁷³ *Obergassel/Arens*, *Phoenix from the Ashes*, 2016, S. 46.

nationale und leistungsfähige Umwelt-NGOs wie Greenpeace können ein hohes Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit konzentrieren. Sie können ein öffentliches Entsetzen und die weltöffentliche Empörung über erhebliche Zielverfehlungen inszenieren, um so ihren politischen Forderungen nach mehr Klimaschutz und -anpassung gegenüber den Regierungen Ausdruck zu verleihen. Aufgrund der Tatsache, dass die nationalen Beiträge der Vertragsparteien weder rechtlich verbindlich noch derzeit ausreichend sind, wird bei der Abwesenheit von formellen zwangsbewährten Sanktionen und Strafen politischer Druck der Zivilgesellschaft dringend erforderlich sein, um die Vertragsziele zu erreichen. Die geplanten Emissionsreduzierungen, die die Staaten im Rahmen des laufenden 2020/2021 NDC-Anpassungsprozesses bisher überwiegend verspätet einreichen,¹⁴⁷⁴ verfehlen die global vereinbarten Temperaturzielmarken weitgehend.¹⁴⁷⁵

Umwelt-NGOs stehen in der transnationalen Sphäre lediglich politische oder rechtsförmige Steuerungsinstrumente zur Verfügung, die von den Vertragsparteien Rechenschaft bei (vermeintlichen) Vertragsverletzungen oder -verfehlungen einfordern. Die NGOs wenden den zivilen Ungehorsam und vor allem informelle Kommunikationsmechanismen inner- und außerhalb des UNFCCC-Prozesses sowie auf allen weiteren Governance-Ebenen an.¹⁴⁷⁶ Diese Soft-Law-Mechanismen der öffentlichen Kontrolle wirken jenseits der marginalen formellen Einbindung von Umwelt-NGOs im UNFCCC-Regime. Die etablierten Umwelt-NGOs setzen hauptsächlich auf Kommunikationsmechanismen – dabei vor allem auf den öffentlichkeitswirksamen Mechanismus des „naming and shaming“ – um die staatliche Nichteinhaltung der normativen Erwartungen aufzuzeigen.¹⁴⁷⁷ Die Erwartungen der NGOs beziehen sich nicht nur auf die strikte Einhaltung der internationalen Rechtspflichten,

¹⁴⁷⁴ S. zum laufenden Ratschenmechanismus Unterkapitel 2.3.

¹⁴⁷⁵ *Climate Action Tracker*, The CAT Thermometer, <climateactiontracker.org/global/cathermometer/> (Stand: 7.4.2021).

¹⁴⁷⁶ Ausführungen zu rechtsförmigen Steuerungsinstrumenten auf supra(-nationaler), regionaler u. kommunaler Ebene können aufgrund der großen Anzahl an Vertragsparteien u. des beschränkten Rahmens dieser Untersuchung nicht erfolgen.

¹⁴⁷⁷ Gleichzeitig, aber seltener, die Zurschaustellung von Vorreiterstaaten.

also auf eine reine „Compliance“ mit dem Pariser Übereinkommen,¹⁴⁷⁸ sondern entspringen einer dem höheren Recht abgeleiteten Klimagerechtigkeits-erwartung. Die Erwartungshaltung der Umwelt-NGOs ist, dass die Staaten dem kollektiven klimapolitischen Scheitern entgegenwirken. Insbesondere Umwelt-NGOs bedienen sich dem strategischen Instrument des öffentlichen Bloßstellens, auch „Watchdog-Aktivismus“¹⁴⁷⁹ genannt, weil sie das staatliche Fehl(-Verhalten) der Vertragsparteien wie Wachhunde überwachen und bei Nichteinhaltung der bestehenden Rechtspflichten Alarm schlagen.¹⁴⁸⁰ Die NGOs, aber auch transnationale soziale Klimabewegungen, können eine transnationale Öffentlichkeit für ihre unabhängige Auswertung des individualstaatlichen und kollektiven Fortschrittes herstellen, die politischen Rechtfertigungs- und Handlungsdruck für die Vertragsparteien erzeugt. Die geordnete Zivilgesellschaft trägt somit zur Überwachung und Durchsetzung des Pariser Vertrages bei, indem sie transparent macht, ob die Maßnahmen der nationalen Regierungen ausreichend, ambitioniert genug und fair sind.¹⁴⁸¹ Der öffentliche politische Erfüllungsdruck könnte den Vertragserfüllungswillen der Regierungen, insbesondere der emissionsstarken G20-Staaten, verstärken. Umwelt-NGOs unterstützen so politische Aushandlungsprozesse zwischen den Staaten, die die Umsetzung und Einhaltung des Vertrages erleichtern.

Die transnationalen rechtsförmigen Durchsetzungsmechanismen wirken insofern als informelle verdeckte Sanktionsmechanismen. Jedoch sind auch die beschränkten Potenziale und die begrenzte Wirksamkeit dieser politischen Steuerungsinstrumente deutlich geworden.¹⁴⁸²

¹⁴⁷⁸ Das PÜ normiert im Übrigen hauptsächlich prozedurale gegenüber materiellen Pflichten. Dazu Unterkapitel 2.2.2 u. 2.2.3.

¹⁴⁷⁹ *Utting*, *Development in Practice*, 375 (377).

¹⁴⁸⁰ *Curbach*, *ZfWU* 9/3 (2008), 368 (375). Die Autorin untersucht in ihrem Artikel nicht das Verhältnis von Staaten u. NGOs, sondern von (transnationalen) Unternehmen u. NGOs.

¹⁴⁸¹ *van Asselt*, *Climate Law* 6 (2016), 91 (96).

¹⁴⁸² S. Unterkapitel 4.7.2.2.4.

4.7.3 Ausbaufähige verfahrensrechtliche Einbindung von NGOs

Zunächst ist daran zu erinnern, dass die schwache Bindungswirkung des Pariser Übereinkommens, einschließlich der unterstützenden UNFCCC-internen Unterstützungs- und Überwachungsmechanismen, die keine formalen Sanktionen oder Strafen bereithalten, eine glaubhafte internationale Klimaschutzpolitik konterkarieren.¹⁴⁸³ Zumindest trägt das UNFCCC-Erfüllungssystem, insbesondere der erweiterte Transparenzrahmen und die globalen Bestandsaufnahmen, zu einem einheitlichen Monitoring und einer gemeinsamen Datengrundlage bei.¹⁴⁸⁴

Bezüglich der Verfahrenseinbindung nichtstaatlicher Organisationen ist festzustellen, dass unter dem Pariser Rahmen zwar die bedeutsame Rolle von Interessengruppen von staatlicher Seite hervorgehoben wird.¹⁴⁸⁵ Dem steht jedoch die mangelnde rechtliche und tatsächliche Partizipation von NGOs, insbesondere von Umwelt-NGOs als Sachwalter von Umweltschutzinteressen, gegenüber. Bei der gründlichen Betrachtung der Verfahrenseinbindung von Umwelt-NGOs im formellen UNFCCC-Prozess,¹⁴⁸⁶ insbesondere im Pariser Erfüllungssystem,¹⁴⁸⁷ kommt man zu dem Schluss, dass Potenziale zur Transparenzsteigerung, zur Partizipation von nichtstaatlichen Organisationen und letztlich zur Demokratisierung des exklusiven UNFCCC-Prozesses kaum genutzt wurden, die zu dessen Effektivierung beitragen können. Die öffentliche Unterstützung und Kontrolle, die durch das Zusammenspiel von formellen Mitwirkungsrechten für NGOs und außerrechtlichen Kontrollmechanismen gesteigert werden kann, befördert die Vertragsumsetzung und -einhaltung. Die Beteiligung von Umwelt-NGOs am offiziellen UNFCCC-Prozess, insbesondere im erweiterten Transparenzrahmen und in dem alle fünf Jahre vorgesehenen Revisionsprozess, bleibt weit hinter ih-

¹⁴⁸³ S. Kapitel 2 u. 3.

¹⁴⁸⁴ So a. *Amelung*, Das „Paris-Agreement“, 2016, S. 44.

¹⁴⁸⁵ PÜ-Präambel-Abs. 15, Beschluss 1/CP.21, Abs. 133ff.; s. a. *SBI*, Report of SBI 20, FCCC/SBI/2004/10, Abs. 103.

¹⁴⁸⁶ S. Unterkapitel 4.6.

¹⁴⁸⁷ S. Unterkapitel 4.7.2.1.

ren Möglichkeiten zurück. Ein weiteres Mal exemplifiziert sich die beschränkte, wenig teilhabeorientierte Partizipationskultur des staatsgeleiteten Prozesses im Rahmen der Vereinten Nationen.¹⁴⁸⁸

Aus umweltprozessualer Sicht ergeben sich drei wesentliche Beschränkungen für eine effektive und gleichberechtigte Partizipation der Umwelt-NGOs und der interessierten Öffentlichkeit zur Förderung der Pariser Vertragsumsetzung und -einhaltung.

Eine erste Beschränkung für die öffentliche Unterstützung und Kontrolle der Vertragsumsetzung und -einhaltung ergibt sich daher, dass das Pariser Übereinkommen für die Öffentlichkeit kein durchsetzbares Recht auf den Zugang zu Informationen normiert.¹⁴⁸⁹ Bemerkenswert ist jedoch, dass für nahezu alle der untersuchten UNFCCC-Gremien die Staatengemeinschaft Dokumentations-, Informations-, und Veröffentlichungspflichten für die Gremien selbst, die Vertragsparteien oder das Sekretariat definieren. Jedoch ist zu bezweifeln, dass die interessierte Öffentlichkeit bei der derzeitigen uneinheitlichen Ausgestaltung der Transparenz- und Informationspflichten umfänglichen und barrierearmen Zugang zu allen veröffentlichungspflichtigen Informationen hat (Informationsmangel). Die unklaren Rechts- und Verfahrensvorschriften führen zu Informationsasymmetrien. Zudem können NGOs Informationsansprüche derzeit nicht geltend machen.

Weitere Beschränkungen resultieren aus den uneinheitlichen Regelungen zur NGO- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei den UNFCCC-Sitzungen. Fehlende Vorgaben, Inkonsistenzen und Lücken der Verfahrensvorschriften oder bestehende informelle Beteiligungspraxen führen zu Rechtsunsicherheit und -unklarheit, so dass vorgesehene Partizipationschancen von Umwelt-NGOs und der Öffentlichkeit unter Umständen nicht genutzt werden. Für einige UNFCCC-Gremien der Erfüllungssicherung sind Anwesenheits- und Beteiligungsrechte für Beobachterorganisationen oder Webübertragungspflichten vorgesehen. Die partiellen Kooperations- und Beteiligungsrechte erlauben,

¹⁴⁸⁸ A. A. S. *Chan/Brandi/Bauer*, RECIEL 25 (2016), 238ff.

¹⁴⁸⁹ S. Unterkapitel 3.1.4 u. 4.7.2.1.1.

dass Umwelt-NGOs als (formelle) Informationslieferanten auftreten. Problematisch an einzelnen Regelungen zur Nutzung von bestimmten Informationsquellen und Sachverständigen ist jedoch, dass sie zum Teil allgemein gefasst sind und nicht erörtern, auf welchem Wege die Informationen in das Verfahren einfließen und wie mit den Informationen genau umgegangen werden soll. Für die Rechtspraxis verbleiben viele Fragen zur Teilhabe offen. Eine weitgehende Offenheit gegenüber und die konsistente Beteiligung von zivilgesellschaftlichen NGOs sind in jedem Fall nicht zu erkennen, insbesondere nicht bei den politisch bedeutenden UNFCCC-Gremien und -verfahren. Eine dritte Beschränkung für die öffentliche Unterstützung und Kontrolle der Vertragseinhaltung und -umsetzung ist das Fehlen eines Rechts auf öffentliche Beschwerde sowie einer offiziellen unabhängigen Beschwerdestelle, an die sich Umwelt-NGOs oder die Öffentlichkeit wenden könnten. Sie besitzen auch kein Beschwerdeeinreichungsrecht vor dem Pariser Unterstützungskomitee,¹⁴⁹⁰ um die Umsetzung und Einhaltung der Pariser Bestimmungen einzelner Nationalstaaten zu befördern.

In Anbetracht der prozessualen Teilhabebeschränkungen für Umwelt-NGOs in der internationalen Klimapolitik, sind Verlagerungseffekte der Verbandsaktivitäten auf andere potenziell ergiebiger und verschränkte Governance-Ebenen zu erwarten.

4.7.4 Dezentrale Durchsetzungsmechanismen

Neben den für die Zivilgesellschaft zur Verfügung stehenden weichen transnationalen Einhaltungsmechanismen, die Reputations- und Handlungsdruck erzeugen, bestehen weitere dezentrale Durchsetzungsmechanismen, die die Umsetzung und Einhaltung des Pariser Übereinkommens, der Rahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls befördern. Die stärksten Rechenschaftsbeziehungen, die staatliches Handeln veranlassen können, ergeben sich aus den innerstaatlichen Kontexten.¹⁴⁹¹ Gerade in demokratischen Rechtsstaaten und

¹⁴⁹⁰ S. die Ausführungen zum Unterstützungskomitee unter Unterkapitel 4.7.2.1.2.

¹⁴⁹¹ S. Unterkapitel 1.3 u. 2.3; so a. *Karlsson-Vinkhuyzen ua*, *Climate Policy* 18 (2017), 1 (3).

der Europäischen Union ergeben sich wirkmächtigere Rechenschaftspflichten der nationalen Volksvertreterinnen und -vertreter gegenüber der Wählerschaft (Wahlrechenschaft) sowie gegenüber den umweltschützenden NGOs als zivilgesellschaftliche „Governance-Akteure“.¹⁴⁹² Denn öffentliche Kritik oder mediale Kampagnen können Verhaltensänderungen nicht in gleicher Weise durchsetzen wie beispielsweise eine Wahlniederlage oder ein Gerichtsurteil.¹⁴⁹³ Umwelt-NGOs nutzen die stärkeren Durchsetzungs- und Vollzugsmechanismen der (supra-)nationalen Rechtsordnungen strategisch.

Eine dezidierte rechtsvergleichende Untersuchung von dezentralen Durchsetzungs- und Vollzugsmechanismen innerhalb der 191 Pariser Vertragsparteien ist im Rahmen dieser Arbeit nicht zu leisten. Aufgrund der aufgezeigten Limitationen der völkerrechtlichen Durchsetzbarkeit des nahezu universalen Pariser Vertrages,¹⁴⁹⁴ sollte sich die rechtswissenschaftliche Forschung aber gerade auf die Umsetzung und Durchsetzung des Pariser Übereinkommens innerhalb der nationalen Rechtsordnungen fokussieren. Sinnvoll wäre sich zunächst auf die zivilen Durchsetzungsmechanismen in den Rechtsordnungen der emissionsstarken G20-Staaten zu konzentrieren, die die Um- und Durchsetzung der Pariser Vertragspflichten im besonderen Maße befördern. Die G20-Staaten spielen einerseits eine Schlüsselrolle für die Einhaltung der verbindlichen Temperaturziele.¹⁴⁹⁵ Andererseits stehen ihre nationalen Politiken (noch) nicht im Einklang mit den Pariser Zielen.¹⁴⁹⁶

Die ausgeprägteren Rechenschaftsbeziehungen, insbesondere die Wahlrechenschaft, und die starken zwangsbewährten Durchsetzungsmechanismen auf nationaler Ebene (sog. Bottom-up-Ansätze), bieten potenziell wirkmächtigere Ansatzpunkte für die Durchsetzung des Pariser Vertrages. Dabei ist das Verständnis wichtig, dass alle drei Gewalten Legislative, Exekutive und

¹⁴⁹² Curbach in Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, 129 (130–134).

¹⁴⁹³ Steffek, *Ethics & International Affairs* 24 (2010), 45 (56).

¹⁴⁹⁴ S. Unterkapitel 4.7.2 u. 4.7.3.

¹⁴⁹⁵ Zur besonderen Verantwortung der G20-Staaten Unterkapitel 1.1.

¹⁴⁹⁶ Mit Ausnahme von Indien, s. *UN Climate Summit*, 2020 Climate Progress - Tracker Tool, <unclimatesummit.org/trackerhome/trackercountries/> (Stand: 15.6.2020).

Judikative eine Rolle bei der Bekämpfung des Klimawandels und seiner Folgen spielen. Die sogenannte „Klimawende von unten“, bei der die klimabewegte Zivilgesellschaft unter anderem Wahlverfahren, direktdemokratische Instrumente, formelle Öffentlichkeitsbeteiligungs- und Klageverfahren zur Durchsetzung des internationalen Klimaschutzrechts nutzt, ist als rechtliches Phänomen noch nicht systematisch erfasst. Einzelne Elemente dieses Phänomens fanden hingegen Eingang in den rechtswissenschaftlichen Diskurs. Insbesondere die öffentlichkeitswirksamen Klimaklagen vor nationalen Gerichten, initiiert durch Privatpersonen oder Umweltverbände, finden breite Beachtung in der Literatur.

Ursächlich für die rechtlichen Interventionen der klimabewegten Zivilgesellschaft ist die fehlende Ausrichtung der nationalen Politiken (u. a. Wirtschafts-, Finanz-, Energie-, Verkehrs-, Landwirtschafts- und Umweltpolitik) an den völkerrechtlich verbindlichen Zielen des Pariser Übereinkommens und seiner Vorgängerverträge.

Da die wahlberechtigte Bevölkerung in den wenigen demokratischen (G20-) Staaten¹⁴⁹⁷ die Regierenden durch (Ab-)Wahlen zur Rechenschaft ziehen können, wird dieses vornehmlich politologische Phänomen zwar kurz erörtert (4.7.4.1). Durch den engen Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit (ausschließlich Klimapolitik) werden die innenpolitischen Rechenschaftsbeziehungen jedoch nur verkürzt skizziert. Künftige politologische Untersuchungen der Wahlrechenschaft in den (G20-)Staaten könnten sich lohnen. Zusätzlich zur Wahlrechenschaft sind potenziell wirksame formelle Durchsetzungsmechanismen für die (organisierte) Zivilgesellschaft,¹⁴⁹⁸ insbesondere für anerkannte Umweltverbände zu identifizieren. Die folgenden Unterkapitel 4.7.4.2, 4.7.4.3 und 4.7.4.4 stellen lediglich überblickshaft formalisierte direktdemokratische Instrumente, förmliche Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren und Klimaklagen vor.

¹⁴⁹⁷ Zur weltweiten Anzahl u. zu Merkmalen von demokratischen Staaten s. Unterkapitel 4.4.1.

¹⁴⁹⁸ Illustrierende dt. Beispiele in *Buch/Löhle/Huber*, Klimawende von unten, 2019.

Die Unterkapitel benennen Beispielverfahren vornehmlich aus dem deutschen Rechtskreis ausschließlich zu illustrierenden Zwecken.¹⁴⁹⁹ Gründliche rechtsvergleichende Fallstudien zur systematischen Erfassung der zivilen Durchsetzung des Pariser Übereinkommens in einzelnen (emissionsstarken) Vertragsparteien böten sich in Zukunft an.

Auf eine strikte Trennung zwischen durch natürliche oder juristische Personen initiierte Verfahren wird im Folgenden verzichtet. Diese künstliche Trennung läuft Gefahr die fluide Natur der organisierten Zivilgesellschaft zu verkennen. Zivilgesellschaftliche Vertreterinnen und Vertreter, die sich beispielsweise in losen Umweltbewegungen zusammenschließen, wählen ihre rechtlichen Tätigkeiten anhand der formalen Einschränkungen innerhalb der nationalen Rechtsordnungen aus oder passen sie an diese an (z. B. die Benennung einzelner Petenten, die Betreuung und Unterstützung der betroffenen Öffentlichkeit, Individualklagen gegenüber Umweltverbandsklagen).

4.7.4.1 Wahlrechenschaft

Eine Regierung trägt die politische Verantwortung für Entscheidungen, zum Beispiel für den Austritt aus einem völkerrechtlichen Vertrag oder die Einreichung eines bestimmten Klimaschutzbeitrages. Die Wählerschaft kann eine Regierung abwählen, wenn die gesetzgebenden Körperschaften und ihre einzelnen Mitglieder in ihren Augen unverantwortliche Entscheidungen treffen. Durch Wahlverfahren können die Wahlberechtigten auf der einen Seite sicherstellen, dass verantwortungsloses Regierungshandeln durch Abwahl sanktioniert wird. Auf der anderen Seite können Parteien durch ein glaubwürdiges Wahlprogramm Vertrauen in verantwortungsvolles Regieren schaffen und so ihren Wahlerfolg befördern. Außenpolitische Entscheidungen können dabei zur Allianzenbildung in der Innenpolitik führen.¹⁵⁰⁰ Die Allianzen können eine (Wieder-)Wahl einer bestimmten Partei befördern

¹⁴⁹⁹ Die exemplarischen Verweise sollen hingegen nicht implizieren, dass entsprechendes zivilgesellschaftliches Klimaengagement sich besonders in diesen westlichen Staaten manifestieren oder in anderen Rechtsordnungen fehlen würden.

¹⁵⁰⁰ Zum Zwei-Ebenenmodell s. Unterkapitel 1.2. u. 2.3.

oder verhindern, wobei Umwelt-NGOs als parteiische Governance-Akteure für den Klima- und Umweltschutz auftreten.

Die reaktionäre US-amerikanische Klimapolitik unter Donald Trump mit dem formalen Austritt aus dem Pariser Übereinkommen hat im erheblichen Maße zur Abwahl der Regierung beigetragen.¹⁵⁰¹ Die klimabewegte (US-amerikanische) Öffentlichkeit sowie die finanz- und mitgliedsstarken US-amerikanischen Umwelt-NGOs bildeten für die Präsidentschaftswahl 2020 Klimaallianzen, um die Wiederwahl der konservativen Regierung zu verhindern. Zugleich unterstützte die klimabewegte (organisierte) Zivilgesellschaft die Wahlkampagne der demokratischen Partei, die nicht nur den US-amerikanischen Wiederbeitritt zum Pariser Übereinkommen ankündigte, sondern auch eine verantwortungsvollere (inter-)nationale Klimapolitik.

4.7.4.2 Formalisierte direktdemokratische Instrumente

Dem Gesetzgeber obliegt die Pflicht, das Pariser Übereinkommen in innerstaatliches Recht umzusetzen. Wie dies allerdings im Einzelnen geschehen könnte, kann wegen des Gestaltungsspielraums der Gesetzgeber nicht vorhergesehen werden. Kommt der Gesetzgeber der Umsetzungspflicht nicht oder nicht ausreichend nach, stehen der Zivilgesellschaft innerstaatliche (Nach-)Steuerungsinstrumente zur Verfügung. Zu den bereits aufgezeigten transnationalen Einflussinstrumenten gesellen sich formalisierte Entscheidungsverfahren der direkten Demokratie, die zur innerstaatlichen Umsetzung und Einhaltung des Pariser Übereinkommens genutzt werden.¹⁵⁰²

¹⁵⁰¹ Zum Austritt der USA s. Unterkapitel 2.1.

¹⁵⁰² Ausführlich zu Elementen der direkten Demokratie s. *Altman*, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, 2019.

Hierunter fallen verbindliche Petitionsverfahren,¹⁵⁰³ Initiativverfahren oder Volksabstimmungsverfahren. Unter Initiativverfahren fallen beispielsweise Volksinitiativen¹⁵⁰⁴ oder Europäische Bürgerinitiativen (EBI)¹⁵⁰⁵. Fridays-for-Future-Engagierte starteten im August 2019 beispielsweise eine Europäische Bürgerinitiative mit dem Titel „Actions on Climate Emergency“, die Forderungen für die europäische Klimaschutzpolitik enthält.¹⁵⁰⁶ Zu Volksabstimmungsverfahren zählen Volksbegehren,¹⁵⁰⁷ Volksentscheide oder -abstimmungen. Die klimabewegte Zivilgesellschaft nutzt die Verfahren innerhalb der (supra-)nationalen Rechtsordnungen, um die kommunale,¹⁵⁰⁸ subnationale, nationale sowie europäische Klimaschutzpolitik dahingehend zu beeinflussen, dass sie sich an die verbindlichen Pariser Zielmarken ausrichtet.

Da die wenigsten Staaten dieser Erde teilhabeorientierte Demokratien sind, die direktdemokratische Instrumente in ihre politischen Systeme (restriktiv) verankert haben,¹⁵⁰⁹ stehen diese hauptsächlich den in den liberalen Demokratien verfassten westlichen Umwelt-NGOs zur Verfügung.

¹⁵⁰³ Z. B. Petition 110043 „Wirtschaftspolitik - Konsequente Ausrichtung eines zukünftigen Konjunkturpakets anhand sozial-ökologischer Leitlinien“ v. 21.4.2020, Petition 94357 „Ausrufung eines Klima-Notstandes innerhalb der nächsten drei Monate zum Erreichen einer effektiven Klimapolitik“ v. 2.5.2019 oder Petition 92294 „Verabschiedung eines verbindlichen, sektorübergreifenden Klimaschutzgesetzes“ v. 17.3.2019 an den Petitionsausschuss des deutschen Bundestages.

¹⁵⁰⁴ Z. B. die schweizerische Gletscherinitiative des *Vereins Klimaschutz Schweiz*, Initiativtext, <gletscher-initiative.ch/initiativtext/> (Stand: 31.7.2020).

¹⁵⁰⁵ Z. B. Registrierungsnr. ECI(2019)000006, 000009 u. 000011.

¹⁵⁰⁶ Registrierungsnr. ECI(2019)000015; s. Forderungskatalog auf *Fridays-for-Future*, Home, <eci.fridaysforfuture.org> (Stand: 20.6.2021).

¹⁵⁰⁷ Z. B. das bayerische Energiewende-Volksbegehren „Klimaschutz in die Verfassung“ des *Vereins „Klimaschutz - Bayerns Zukunft“*, Gesetzestext, <klimaschutz-in-die-verfassung.de/index.php/ das-volksbegehren> (Stand: 18.2.2020).

¹⁵⁰⁸ Z. B. arbeitet der dt. Verein GermanZero e. V. an einer Mustervorlage für kommunale „KlimaEntscheide“, damit die BRD bis spätestens 2035 klimaneutral wird. Nach eigenen Angaben sind derzeit in 20 dt. Städten Klimaentscheide geplant, s. *GermanZero*, Bereits aktive Teams, <germanzero.de/aktive-klimaentscheide> (Stand: 24.4.2021). Zusätzlich haben sich bereits rund 30 dt. Städte zur Klimaneutralität vor dem Jahr 2050 verpflichtet oder bekannt.

¹⁵⁰⁹ Bekanntes Bsp. ist die Schweiz, wo Initiativen u. Referenden als direktdemokratische Elemente im politischen System verankert sind.

4.7.4.3 Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Exekutive als vollziehende Gewalt eines Staates obliegt vornehmlich die Ausführung und Umsetzung von Gesetzen. Exekutives Handeln erfolgt zu meist durch Verwaltungsakte, aber auch durch Verwaltungsvorschriften, Pläne, öffentlich-rechtliche Satzungen oder Realakte.

Mindestens für Umwelt-NGOs aus den 47 Aarhus- und zukünftig in den 12 Escazú-Vertragsparteien besteht die Möglichkeit, sich an klimarelevanten Zulassungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und bei Planungsverfahren bestimmter klimabezogener Pläne, Programme und Politiken mit Strategischer Umweltprüfung (SUP) formell zu beteiligen.¹⁵¹⁰

Für die europäischen Mitgliedstaaten verlangt die UVP-Richtlinie seit jeher, dass Klimafaktoren in der UVP zu berücksichtigen sind.¹⁵¹¹ Dies betrifft insbesondere die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen von Projekten auf die Luft und das Makro- oder Globalklima, unter anderem THG-Emissionen, die von einem Projekt, wie beispielsweise einer Industrie- oder Tiermastanlage, ausgehen können.¹⁵¹² Die UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU verlangt nunmehr, dass „erhebliche“ Auswirkungen eines Projekts auf die Faktoren Luft und Klima zu identifizieren, zu beschreiben und zu bewer-

¹⁵¹⁰ Ausführlich zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Aarhus-Parteien s. *UNECE, The Aarhus Convention*, 2014, S. 119–185.

¹⁵¹¹ Art. 3 Gedankenstrich 2 UVP-RL 1985; so a. *UBA, UVP- Änderungsrichtlinie 2014/52/EU und Klimawandel*, 2020, S. 46; a. A. BVerwG, Beschl. v. 22.6.2015 – 4 B 59/14, bei der Klage einer Naturschutzvereinigung (Bund Naturschutz in Bayern e. V.) gegen einen Planfeststellungsbeschluss zur Erweiterung des Flughafens München um eine 3. Start- u. Landebahn. Das BVerwG lehnte sehr deutlich die UVP-Relevanz globaler Klimaveränderungen in Folge von THG-Emissionen des Luftverkehrs ab. Der Beschluss bestätigt jedoch, dass durch die UVP-Änderungs-RL 2014, insb. Erwägungsgrund 13 („Der Klimawandel wird weiter Umweltschäden verursachen und die wirtschaftliche Entwicklung gefährden. Diesbezüglich ist es angezeigt, die Auswirkungen von Projekten auf das Klima (z. B. Treibhausgasemissionen) und ihre Anfälligkeit in Bezug auf den Klimawandel zu bewerten“) das Prüfprogramm erweitert wurde, so dass die THG-Emissionen sowie der Aspekt des Globalklimas nun als Gegenstand der UVP hinzutritt (Rn. 42).

¹⁵¹² Ausführlich zum Klimawandel als in der UVP zu berücksichtigender Gesichtspunkt s. *UBA, Grundlagen der Berücksichtigung des Klimawandels in UVP und SUP*, 2018, insb. Unterkapitel 5.1.

ten sind (sog. Klimaverträglichkeitsprüfung).¹⁵¹³ Die Öffentlichkeit ist elektronisch zu beteiligen. Genauer gesagt verlangt Art. 6 Abs. 5 S. 2 der Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten die „einschlägigen Informationen der Öffentlichkeit auf der angemessenen Verwaltungsebene elektronisch zugänglich“ machen, „wenigstens über ein zentrales Portal oder über einfach zugängliche Zugangspunkte“.

Deutschland hat mit dem Gesetz zur Modernisierung des Rechts der UVP vom 20. Juli 2017 den § 20 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) mit Wirkung zum 29. Juli 2017 neu gefasst. § 20 Abs. 1f. UVPG sieht die Einrichtung und den Betrieb von zentralen Internetportalen vor,¹⁵¹⁴ um Zulassungsverfahren von Bundes- und Landesbehörden auf elektronischem Wege öffentlich bekannt zu machen. Umwelt-NGOs können sich auf den Portalen¹⁵¹⁵ zu klimarelevanten Projekten¹⁵¹⁶ informieren.¹⁵¹⁷ Problematisch ist, dass die Zulassungsbehörden einen Großteil der UVP-pflichtigen Projekte nicht auf den zentralen Internetportalen des Bundes und der Länder veröffentlichen.¹⁵¹⁸

¹⁵¹³ Art. 3 Abs. 1 lit. c UVP-Änderungs-RL 2014/52/EU.

¹⁵¹⁴ Konkretisiert seit 11.11.2020 durch die UVP-Portale-Verordnung.

¹⁵¹⁵ S. UVP-Portal des Bundes, <uvp-portal.de/> u. UVP-Verbundportal der Länder, <uvp-verbund.de/start-seite> (Stand: 18.4.2021).

¹⁵¹⁶ Z. B. das Genehmigungsverfahren gem. § 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) für die Errichtung u. den Betrieb der sog. „Tesla-Fabrik“ in Brandenburg, s. *UVP-Verbundportal*, Errichtung u. Betrieb einer Anlage für den Bau u. die Montage von Elektrofahrzeugen mit einer Kapazität von jeweils 100.000 Stück oder mehr je Jahr am Standort 15537 Grünheide (Mark) - Reg.-Nr.: G078 19 (zuletzt geändert am 3.1.2020), <uvp-verbund.de/trefferanzeige?docuuiid=94AFADF0-92F1-44EA-AA54-E1CD7C0FF6AD&plugid=/ingrid-group:ige-iplug-bb&docid=94AFADF0-92F1-44EA-AA54-E1CD7C0FF6AD> (Stand: 10.3.2020).

¹⁵¹⁷ Zu aktiven Unterrichtungspflichten der dt. Behörden s. a. § 10 Abs. 2 Nr. 5 UIG: „Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben“.

¹⁵¹⁸ Zu elektronischen Informationspflichten u. Defiziten bei elektronischen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren *Pauleweit/Zschesche ua*, Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten in der Bundesrepublik Deutschland, 2021.

Zählen Umwelt-NGOs zum Kreis der betroffenen Öffentlichkeit¹⁵¹⁹ ist ihnen im Rahmen des öffentlichen Beteiligungsverfahrens gemäß der §§ 18ff. UVPG Gelegenheit zur schriftlichen und mündlichen Äußerung zu geben. Die Äußerungen der beteiligten Natur- und Umweltschutzvereinigungen, deren satzungsmäßiger Aufgabenbereich durch die Zulassungsentscheidung berührt werden, sind bei der behördlichen Entscheidung zu berücksichtigen.¹⁵²⁰ Damit können Vereinigungen darauf hinwirken, dass die Zulassungsbehörden Auswirkungen auf die Schutzgüter Klima und Luft¹⁵²¹ bei klimarelevanten Vorhaben stärker oder überhaupt bei ihrer Entscheidung berücksichtigen.¹⁵²²

Auch bei klimarelevanten SUP-pflichtigen Plänen¹⁵²³ und Programmen ist die europäische Öffentlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten zu beteiligen.¹⁵²⁴ Die SUP-pflichtigen Pläne und Programme enthalten teilweise sogar in größerem Umfang Aktivitäten als einzelne UVP-pflichtige Vorhaben, die Treibhausgase emittieren oder die Emissionen einsparen.¹⁵²⁵ Deutsche Beispiele sind die Klimaschutzprogramme auf Bundesebene¹⁵²⁶ und die Klimaschutzpläne auf Landesebene, die von vornherein darauf ausgerichtet sind, THG-Emissionen einzusparen. Die für die THG-Emissionen geltenden nationalen strategischen Zielsetzungen sind dabei eher für die Ebene als für die Projektebene operationalisierbar.¹⁵²⁷

¹⁵¹⁹ § 2 Abs. 9 2. Hs. UVPG i. V. m. § 18 Abs. 1 S. 1 UVPG; s. a. Unterstützungsfunktion von anerkannten Umweltschutzvereinigungen in § 18 Abs. 1 S. 2 UVPG.

¹⁵²⁰ S. § 26 Abs. 1 Nr. 3 lit d UVPG: „Äußerungen der Öffentlichkeit [...] in der Zulassungsentscheidung berücksichtigt wurden oder wie ihnen anderweitig Rechnung getragen wurde.“

¹⁵²¹ § 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG.

¹⁵²² S. a. Berücksichtigungsgebot in § 13 Abs. 1 S. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG).

¹⁵²³ Z. B. in der BRD bei Verkehrswegeplanungen einschließlich Bedarfspläne für u. a. Bundesfernstraßen oder Schienenwege (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Anlage 5 Nr. 1.1 UVPG).

¹⁵²⁴ Artt. 6ff. SUP-RL 2001/42/EG.

¹⁵²⁵ UBA, Grundlagen der Berücksichtigung des Klimawandels in UVP und SUP, 2018, S. 62.

¹⁵²⁶ Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Anlage 5 Nr. 2.13 UVPG).

¹⁵²⁷ UBA, Grundlagen der Berücksichtigung des Klimawandels in UVP und SUP, 2018, S. 62.

Für die europäischen Mitgliedstaaten verlangt die 20 Jahre alte SUP-Richtlinie keine – im Gegensatz zur 2014 angepassten UVP-Richtlinie – zentrale elektronische Veröffentlichung der Pläne und Programme. Auch der deutsche Gesetzgeber hat keine mit § 20 Abs. 1 UVPG vergleichbare Regelung getroffen.

Aufgrund der fehlenden zentralen Information der Öffentlichkeit, ist die Beteiligung von Umwelt-NGOs bei klimarelevanten Plänen und Programmen dahingehend erschwert, dass sie zunächst überhaupt Kenntnis über die Entwürfe der Pläne und Programme sowie der Umweltberichte erlangen müssen, um fristwährend Stellung nehmen zu können.

Zusammenfassend sind in der Bundesrepublik Deutschland zwei Defizite für die formelle Beteiligung von Umwelt-NGOs herauszustellen: zum einen die ungenügende zentrale Information der Öffentlichkeit über klimarelevante Projekte auf den zentralen UVP-Portalen und zum anderen das Fehlen elektronischer Veröffentlichungspflichten von SUP-pflichtigen Plänen und Programmen auf zentralen Internetportalen.¹⁵²⁸ Die beispielhaften Defizite deuten an, dass selbst in liberalen Demokratien, wo die verfassten Umwelt-NGOs einen weitgehend freien Zugang zum Internet und Verfahrensdokumenten besitzen, den NGOs zahlreiche Hürden entgegenstehen, sich an klimarelevanten Entscheidungsverfahren effektiv zu beteiligen (z. B. auch Kosten für Umweltinformationsanfragen, fehlende In-House-Expertise und Ressourcen zur Kenntniserlangung zu relevanten Verfahren oder zur Verfassung von Einwendungen).

4.7.4.4 Umweltverbandsklagen

Wenn die Gesetzgebung und die Exekutive rechtliche Pflichten nicht umsetzen oder erfüllen, obliegt deren Durchsetzung der Rechtsprechung. Anders formuliert bedeutet dies, dass auch die dritte Gewalt, die Gerichte und ge-

¹⁵²⁸ Zur Behebung dieser Defizite in der BRD u. EU s. Unterkapitel 5.4.2 u. 5.4.3.

richtsähnliche Gremien, als letzte Instanzen zu einem effektiven globalen Klimaschutz beitragen.¹⁵²⁹ Bei Umweltverbandsklagen¹⁵³⁰ werden Umwelt-NGOs im Sinne einer „prokuratorischen Rechtsstellung“¹⁵³¹ stellvertretend¹⁵³² als „Sachwalter des Klimaschutzes“¹⁵³³ tätig. Rechtsschutzmöglichkeiten für Umwelt-NGOs befördern somit die Umsetzung und Befolgung der vertragsstaatlichen Pariser Pflichten.¹⁵³⁴

Die folgenden Unterkapitel beschreiben, inwiefern Umwelt-NGOs, internationale und nationale Gerichtsverfahren (4.7.4.4.1 und 4.7.4.4.2) zur UNFCCC-externen, dezentralen gerichtlichen Kontrolle nutzen (können).

4.7.4.4.1 Internationale Gerichtsbarkeit

Bei dem internationalen Aushandlungsprozess zum Pariser Übereinkommen diskutierte die Staatengemeinschaft diverse institutionelle Durchsetzungsmechanismen, wie beispielsweise gerichtliche oder gerichtsähnliche Instanzen auf völkerrechtlicher Ebene.¹⁵³⁵ Letztlich hat die Staatengemeinschaft weder einen internationalen Klimagerichtshof¹⁵³⁶ noch ein Internationales Tribunal für Klimagerechtigkeit mit Sanktionsfunktion etabliert, die die Einhaltung der nationalen Klimabeiträge und der weiteren Völkervertragspflichten zwangsbewehrt durchsetzen könnten. Zu bedenken ist jedoch, dass das Pariser Übereinkommen wahrscheinlich nie zustande gekommen wäre, hätten einige Staaten oder Allianzen auf eine wirksame Gerichtsbarkeit und Sanktionierung bestanden.

¹⁵²⁹ Dazu ausführlich *Preston*, *J Environmental Law* 28 (2016), 11ff.; s. a. *Fisher/Scotford*, *J Environmental Law* 28 (2016), 1ff.

¹⁵³⁰ In Abgrenzung zu Individualklagen im Umweltbereich. Rechtsvergleichend zum überindividuellen Umweltrechtsschutz s. *Dikaios*, *Überindividueller Umweltrechtsschutz am Beispiel der altruistischen Verbandsklage in der deutschen, griechischen und europäischen Rechtsordnung*; Teilband 1, 2018.

¹⁵³¹ *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, 78 m. w. N.

¹⁵³² Ausführlich in Unterkapitel 4.4.2 u. 4.4.3.

¹⁵³³ *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, 55, 58, 61, 74, 113.

¹⁵³⁴ *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 58.

¹⁵³⁵ Zur Verhandlungsgeschichte s. *Voigt*, *RECIEL* 25 (2016), 161 (162-164).

¹⁵³⁶ *Amelung*, *Das „Paris-Agreement“*, 2016, S. 43.

Die Staatengemeinschaft hat sich lediglich zum weichen Instrument eines Unterstützungskomitees durchgerungen, das aufgrund seiner Konzeption nicht als zentrale Kontrollinstanz zur Überwachung der Einhaltung der Klimaziele durch die Vertragsparteien fungieren kann.¹⁵³⁷ Jegliche künftigen Bestrebungen (von Umwelt-NGOs), eine wirksame Gerichtsbarkeit und harte Sanktionen innerhalb des Pariser oder UNFCCC-Regimes zu integrieren, laufen stets Gefahr, dass Vertragsstaaten von den Klimaschutzverträgen zurücktreten und eine Kettenreaktion von Austritten auslösen. Nicht völkervertraglich verpflichtete Staaten könnten die Vertragszielerreichung, die Erderwärmung auf 1,5 bzw. 2 Grad Celsius zu begrenzen, durch ihre THG-Emissionen unmöglich machen.

Auch außerhalb des UNFCCC-Regimes existiert kein spezialisierter internationaler Umweltgerichtshof¹⁵³⁸ oder kein internationales Umwelttribunal, sondern unzählige internationale Schiedsgerichte¹⁵³⁹ und Gerichte, vor denen klimawandelbedingte oder klimawandelbezogene Streitigkeiten befriedet werden können.¹⁵⁴⁰ Beispiele sind der Internationale Seegerichtshof (ISGH) oder der Ständige Schiedshof (PCA).¹⁵⁴¹

Auch der Internationale Gerichtshof (IGH)¹⁵⁴² kann sich mit Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Rahmenkonvention oder des Pariser Übereinkommens befassen, sofern sich die Pariser Vertragsparteien frei-

¹⁵³⁷ Zum Art. 15-Komitee s. Unterkapitel 3.2.3.2 u. 4.7.2.1.

¹⁵³⁸ Gründung befürwortet von *Zengerling*, *Greening International Jurisprudence*, 2013; Kampagne von *ICE Coalition*, Courts, <icecoalition.org/courts-welcome> (Stand: 31.7. 2020).

¹⁵³⁹ Ausführlich zur Rolle von Schlichtungen u. alternativen Streitbeilegungsmethoden, wie Mediationen, der Internationalen Handelskammer s. *International Chamber of Commerce*, *Resolving Climate Change Related Disputes through Arbitration and ADR*, 2019.

¹⁵⁴⁰ Ausführlich zu Rechtsstreitigkeiten nach dem Völkerrecht s. *Schwarte/Byrne*, OGEL 20 11, 1ff.

¹⁵⁴¹ Zur Rolle des engl. Permanent Court of Arbitration (PCA) s. *Levine*, *Transnational Dispute Management* 2018, 1ff.

¹⁵⁴² Ausführlich zur Rolle des IGHs zur Entschleunigung des Klimawandels s. *Bodansky*, *Ariz. St. L. J.* 49 (2017), 689ff.; *Strauss* in *W. Burns/Osofsky* (Hrsg.), *Adjudicating Climate Change*, 2009, 334.

willing der Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs unterwerfen.¹⁵⁴³ Der Internationale Gerichtshofs,¹⁵⁴⁴ der eine aktive Fallbelastung von etwa zehn Fällen pro Jahr hat,¹⁵⁴⁵ ist das Hauptrechtssprechungs-organ der Vereinten Nationen.¹⁵⁴⁶ Der Gerichtshof gründete im Jahr 1993 eine Umweltkammer, die sich 2006 aufgrund fehlender Streitverfahren wieder auflöste.¹⁵⁴⁷ Vor dem Gericht sind gemäß Art. 34 Abs. 1 IGH-Statut nur Nationalstaaten parteifähig. Der Internationale Gerichtshof kann auch für ein Gutachten, eine sogenannte englisch *Advisory Opinion*,¹⁵⁴⁸ angerufen werden.¹⁵⁴⁹ Gemäß Art. 65 Abs. 1 IGH-Statut i. V. m. Art. 96 Abs. 1 UN-Charta sind zurzeit lediglich die UN-Generalversammlung und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen¹⁵⁵⁰ berechtigt, zu Rechtsfragen Gutachten vom Gerichtshof einzuholen.

¹⁵⁴³ Art. 24 PÜ i. V. m. Art. 14 Abs. 2 lit. a UNFCCC. Alternativ sieht Art. 14 UNFCCC a. Schiedsgerichts- oder Vergleichsverfahren vor.

¹⁵⁴⁴ Ausführlich *Ku* in Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 190ff.

¹⁵⁴⁵ *Ku* in Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 190 (193).

¹⁵⁴⁶ Gem. Art. 1 IGH-Statut.

¹⁵⁴⁷ *Ku* in Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 190 (206).

¹⁵⁴⁸ Art. 96 UN-Charta u. Kapitel IV IGH-Statut; s. a. *Ku* in Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2018, 190 (197–201).

¹⁵⁴⁹ Z. B. in den Jahren 1993 u. 1994 zur Frage der Rechtmäßigkeit der Bedrohung oder des Einsatzes von Kernwaffen, in *IGH*, *Legality of the threat of use of nuclear weapons*, *Advisory Opinion v. 8.7. 1996*, I.C.J. Reports 1996, S. 226, Abs. 29: "The Court recognizes that the environment is under daily threat [and] also recognizes that the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn. The existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment."

¹⁵⁵⁰ Zu Möglichkeiten des Engagements des UN-Sicherheitsrat im Bereich des Klimawandels s. *Murphy-Gregory*, *Environmental Politics* 27 (2017), 320ff.

Demzufolge können transnationale Umwelt-NGOs weder Verfahren initiieren¹⁵⁵¹ noch den Internationalen Gerichtshof zu einem Rechtsgutachten aufordern.¹⁵⁵² Nichtsdestotrotz können Umwelt-NGOs Staaten unterstützen, die internationale klimawandelbedingte oder klimawandelbezogene Streitverfahren beabsichtigen. Beachtenswert ist hier vor allem die Zusammenarbeit zwischen Umwelt-NGOs und den auf kleinen Inseln gelegenen Staaten, die besonders vom Klimawandel bedroht sind. Ferner unterstützen Umwelt-NGOs diejenigen Staaten, die völkervertragliche oder völkergewohnheitsrechtliche Pflichten rund um den Klimawandel, unter anderem Haftungs- und Zurechnungsfragen,¹⁵⁵³ mittels eines Rechtsgutachtens durch den Internationalen Gerichtshof beantworten lassen wollen.¹⁵⁵⁴

Neben dem Internationalen Gerichtshof¹⁵⁵⁵ besteht der Internationale Strafgerichtshof (IStGH), der natürliche Personen für schwerste Völkerrechtsverbrechen, wie Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit bestraft. Denkbar wäre, dass individuelle Staats- und Regierungschefinnen und -chefs, Mitglieder von Regierungen oder nationaler Parlamente oder sonstige Personen mit amtlicher Eigenschaft, beispielsweise der OPEC-Staaten,¹⁵⁵⁶ sich strafrechtlich verantworten müssten. Jedoch ist in dem in Art. 5 Abs. 1 Rom-Statut enthaltenden Katalog der ahndungsfähigen Straftatbestände, der

¹⁵⁵¹ Im Gegensatz zu Individualbeschwerden durch NGOs z. B. vor dem EGMR (gem. Art. 34 EMRK) oder dem Afrikanischen Gerichtshof der Menschenrechte u. der Rechte der Völker (gem. Art. 5 Abs. 3 Ouagadougou Protokoll).

¹⁵⁵² Zur Nutzung internationaler Verfahren im Umweltbereich durch Umwelt-NGOs s. Zengerling, *Greening International Jurisprudence*, 2013.

¹⁵⁵³ *Wewerinke-Singh/Salili*, *Climate Policy* 2019, 1ff.

¹⁵⁵⁴ Z. B. die Aktivitäten von *Pacific Islands Students Fighting Climate Change*, *Our Key Documents*, <pacificclimateresistance.org/icj-ao-documents> (Stand: 31.7.2020); die Zusammenarbeit von Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Center on Sustainable Investment u. dem Inselstaat Vanuatu, s. *Normandy Chair for Peace*, *Workshop on a Climate Change Advisory Opinion by the International Court of Justice*, <chairpeace.hypotheses.org/180> (Stand: 31.7.2020); bereits dazu *WBGLU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 56.

¹⁵⁵⁵ Zur potenziellen Rolle des IGHs für den Klimaschutz s. *Voigt* in Faure (Hrsg.), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, 2016, 152ff.

¹⁵⁵⁶ Staaten, die der Organisation erdölexportierender Länder (engl. Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC) angehören.

Ökozid nicht, wie ursprünglich beabsichtigt,¹⁵⁵⁷ aufgeführt. Hierbei ist der Ökozid als „die weitgehende Schädigung, Zerstörung oder der Verlust eines oder mehrerer Ökosysteme eines bestimmten Territoriums, sei es durch menschliches Handeln oder durch andere Ursachen, und zwar in einem solchen Ausmaß, dass die friedliche Nutzung durch die Bewohner[innen und Bewohner] dieses Territoriums stark beeinträchtigt wurde oder wird.“,¹⁵⁵⁸ zu verstehen.

Jeder Vertragsstaat des Rom-Statuts kann gemäß Art. 121 Rom-Statut eine Änderung des Statuts vorschlagen,¹⁵⁵⁹ was durch einen breiten Kreis von Umwelt-NGOs unterstützt wird.¹⁵⁶⁰ Mit Einführung dieses internationalen Straftatbestandes könnten in Zukunft beispielsweise auch Geschäftsleitungen von Kohle-, Erdöl- oder Erdgasunternehmen wie Exxon Mobil, BP, Chevron oder Shell strafrechtlich verfolgt werden, die die Folgen der Nutzung fossiler Brennstoffe systematisch vertuschten und ihr Geschäftsmodell wider besseren Wissens weiter fortführten.

Die Einführung des Völkerrechtsverbrechens Ökozid könnte indes ins Leere laufen, wenn stark emittierende Vertragsparteien wie Deutschland oder Kanada sich der strafrechtlichen Verfolgung durch Vertragsaustritt gemäß Art. 127 Rom-Statut entziehen. Gewichtiger ist zudem, dass die Einführung eines Straftatbestandes „Ökozids“ auf nationaler Ebene sich für den Klimaschutz als zielführender erweisen könnte, da sich zahlreiche bedeutende Emittenten wie China, USA, Indien, Russland, Iran oder Indonesien ohnehin nicht der internationalen Strafgerichtsbarkeit unterwerfen.

¹⁵⁵⁷ Zur Verhandlungsgeschichte des internationalen Ökozidrechts s. *Ecological Defence Integrity (EDI)*, Relevant International Crime History, <ecocidelaw.com/summary/> (Stand: 31.7.2020).

¹⁵⁵⁸ Eigene Übersetzung von *Higgins/Short/South*, *Crime Law Soc Change* 59 (2013), 251 (257); ausführlich zum Straftatbestand Ökozid s. Teil 3 in *Higgins*, *Eradicating Ecocide*, 2016.

¹⁵⁵⁹ Die Malediven gaben auf der 18. Konferenz der Vertragsstaaten des Rom-Statuts des IStGH am 3.12.2019 eine Erklärung für die Einführung des Straftatbestandes ab, <asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP18/GD.MDV.3.12.pdf> (Stand: 31.7.2020).

¹⁵⁶⁰ S. insb. das „Ökozid“-Projekt von *Ecological Defence Integrity (EDI)*; s. *Gauger/Rabatel-Fernel ua*, *The Ecocide Project*, 2013.

Die kurzen Ausführungen zeigen, dass die internationale Durchsetzung klimavölkerrechtlicher Verträge jenseits von Menschenrechtsgerichten¹⁵⁶¹ eine immer noch untergeordnete Rolle spielt. Die Wirksamkeit und Steuerungskraft des klimaschützenden Völkervertragsrechts hängt nach wie vor entscheidend von den Möglichkeiten der Nationalstaaten ab, dieses Recht anzuwenden, zu legitimieren sowie durchzusetzen.¹⁵⁶²

Die internationale gerichtliche Kontrolle der Einhaltung der Klimaschutzverträge vor (noch zu gründenden) internationalen Gerichten oder quasi-gerichtlichen Einrichtungen, unter möglicher Einbeziehung gemeinwohlorientierter Umwelt-NGOs, ist weiter zu diskutieren. Der internationale Rechtsschutz sowie die klimaschützende Völkerrechtsordnung sind sorgsam fortzuentwickeln.¹⁵⁶³ Hierbei könnte der Globale Pakt für die Umwelt den nötigen Rahmen spannen.¹⁵⁶⁴

4.7.4.4.2 Nationale Gerichtsbarkeit

Die gerichtliche Kontrolle der Befolgung der Pariser Vertragspflichten könnte vor internationalen (Schieds)Gerichten oder Tribunalen erfolgen, findet zurzeit jedoch vornehmlich dezentral innerhalb nationaler Rechtsordnungen statt.¹⁵⁶⁵ Diesen innerstaatlichen Kontrollweg nutzen Bürgerinnen und Bürger oder Umwelt-NGOs unbeachtet von anderen Staaten und ohne, dass er den Pariser Kompromiss oder die internationale Klimazusammenarbeit gefährden würde.

Dieser Abschnitt liefert einen Überblick über dezentrale Klagetätigkeiten von Umwelt-NGOs, die die Befolgung des Übereinkommens stärken. Das hier be-

¹⁵⁶¹ S. z. B. sog. „Kinderklage zum Klimawandel“ unterstützt von Global Legal Action Network (GLAN) zum Schutz von Art. 2, 8 u. 13 EMRK, das Recht auf Leben u. auf Achtung des Privat- u. Familienlebens, a. gegen die BRD vor *Jugend für Klimagerechtigkeit/BRD et al.*, EGMR, Beschwerde Nr. 39371/20 v. 2.9.2020 (anhängig).

¹⁵⁶² So a. Markus, ZaöRV 76 (2016), 715 (740).

¹⁵⁶³ So bereits angedeutet *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 58.

¹⁵⁶⁴ S. zum Umweltpakt Unterkapitel 5.1.

¹⁵⁶⁵ Ausführliche Beschreibung der Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht s. Saurer, ZUR 29 (2018), 679ff.

absichtigte Ziel ist, ein Verständnis für diesen starken und wirksamen Mechanismus zur Durchsetzung des Übereinkommens zu entwickeln. Diese Arbeit kann hingegen nicht die tausenden wegweisenden Verfahren und Entscheidungen in ihrer Gänze beschreiben und auswerten,¹⁵⁶⁶ sondern lediglich einige indikative Fälle hervorheben. Die allermeisten Klimafälle sind in aktuellen Online-Datenbanken¹⁵⁶⁷ systematisch erfasst. Außerdem findet die Rechtsprechung rund um den Klimawandel in der rechtswissenschaftlichen Literatur und medialen Öffentlichkeit bereits reichlich Beachtung.

Angesichts der unzureichend ambitionierten Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels auf allen Governance-Ebenen ist eine wachsende Zahl von Rechtsstreitigkeiten zum Klimawandel – die sogenannten Klimaklagen¹⁵⁶⁸ – in den nationalen Rechtsordnungen¹⁵⁶⁹ zu beobachten. Die Anzahl der Klimaklagen wird mit den zunehmend spürbaren Auswirkungen des Klimawandels in Zukunft weiter steigen.

Die strategischen Ziele der Klimaklagen sind, die Prozesse der Dekarbonisierung der Volkswirtschaften zu beschleunigen, die Regierungen und Behörden zu wirksamen Anpassungsmaßnahmen zu zwingen und die klimabedingten Schäden und Verluste zu kompensieren. Die Rechtsstreitigkeiten zielen unter anderem darauf ab, dass die Legislative die Rechtsordnungen an die Ziele der Klimaschutzverträge und Nachhaltigkeitsziele¹⁵⁷⁰ ausrichtet,¹⁵⁷¹ das heißt klimaschützendes Recht schafft und verschärft, Regelungslücken

¹⁵⁶⁶ S. dazu z. B. *Kahl/Weller*, *Climate Change Litigation*, 2020; *Rosin/Michaelis/Heck*, *Climate Change Litigation*, 2021; *Peel/Osofsky* (Hrsg.), *Climate Change Litigation*, 2015; *Nachmany/Setzer*, *Global Trends in Climate Change Legislation and Litigation*, 2018.

¹⁵⁶⁷ Sabin Center for Climate Change Law (U.S. and Non-U.S. Litigation); Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment (Litigation Cases).

¹⁵⁶⁸ Engl. climate change litigation.

¹⁵⁶⁹ U. a. vor nationalen Umweltgerichten u. -tribunalen; allgemein dazu *Bechtel*, UfU Paper 2016, 1ff.

¹⁵⁷⁰ S. z. B. *Environment Support Group Bangalore/Union of India et al.*, National Green Tribunal Southern Zone (Nationales Umwelttribunal), Antrag v. 27.8.2014 Antragsnr. 12/2013 (SZ) u. 6/2013(SZ) (anhängig), <d2391rlyg4hwoh.cloudfront.net/downloads/the_environment_support_group_bangalore_vs_union_of_india.pdf> (Stand: 20.4.2021).

¹⁵⁷¹ Zum neuen internationalen Rahmen durch die SDGs u. das PÜ s. Kapitel 3 u. 6 von *Hermwille*, *Auf dem Weg zu einer gerechten globalen Energietransformation?*, 2017.

schließt, Rechtsanpassungen vornimmt und klimaschädliche Regelungen revidiert.¹⁵⁷²

Die Judikative, die in den meisten Ländern der Welt der am wenigsten politisierte Staatszweig ist, wird von den Rechtsschutzsuchenden aufgefordert, die Legislative und Exekutive an ihre rechtliche Verantwortung zum Schutz der Bevölkerung vor den unmittelbaren und langfristigen Auswirkungen des Klimawandels zu erinnern. Konkret bedeutet dies, dass eine rechtliche Überprüfung der Handlungen und Unterlassungen des formellen und materiellen Gesetzgebers sowie der Exekutive erfolgt.¹⁵⁷³ Die hochpolitisierte und konfliktäre Klimapolitik wird in anderen Worten zunehmend in den Gerichtssälen ausgetragen, Klimaschutz erfolgt sozusagen zunehmend per Gerichtsurteil. Die Untätigkeit der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger völkervertragskonforme Lösungen auf kommunaler, regionaler, nationaler, supranationaler und internationaler Ebene zu finden, provoziert, dass die bereits ausgelasteten Gerichte und gerichtsähnlichen Gremien unnötigerweise mit der Lösung klimapolitischer Interessen- und Verteilungskonflikte betraut werden. Die Judikative wirkt damit als Motor für den internationalen Klimaschutz. Klagende natürliche und juristische Personen sind hierbei nicht nur an der Lösung komplexer globaler Konflikte, sondern auch an der Durchsetzung der von den Regierungen vereinbarten internationalen Klimaverträge beteiligt.

¹⁵⁷² Ausführlich dazu z. B. *Bouwer/Setzer*, *Climate Litigation as Climate Activism*, 2020.

¹⁵⁷³ Zu Verbandsklagerechten in der BRD s. *Heß*, ZUR 29 (2018), 686 (687–690).

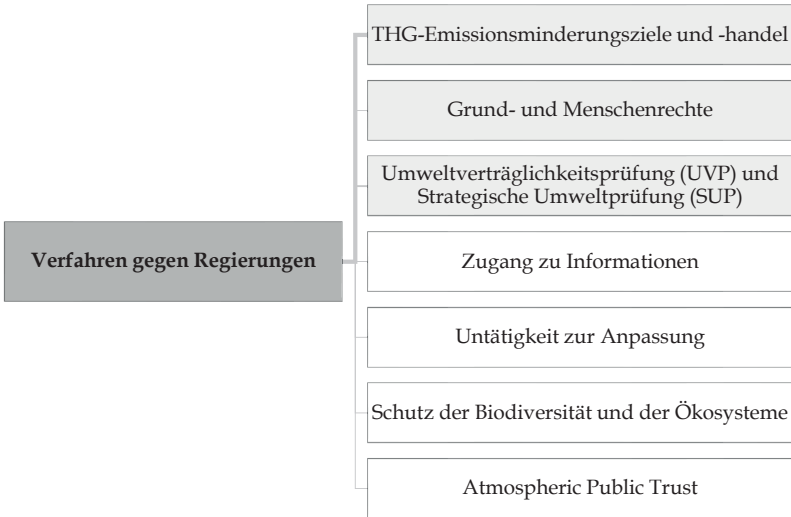


Abbildung 2: Typisierung von Klimaklagen gegen Staaten nach Kontrollmaßstab, Quelle: In Anlehnung an Abbildung „Suits against the Government“ auf *Sabin Center*, Non-U.S. Climate Change Litigation, <climatecasechart.com/non-us-climate-change-litigation/> (Stand: 20.4.2020).

Das Sabin Center for Climate Change Law zählt im April 2021 weltweit insgesamt über 1.768 Fälle (davon allein 1.350 in den USA),¹⁵⁷⁴ wohingegen das Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment unter Anwendung einer strengeren Methodik 427 Klimaklagen¹⁵⁷⁵ zählt. Von besonderer Relevanz sind die zahlreichen wegweisenden Verfahren und Entscheidungen in den oder gegen die stark emittierenden G20-Staaten,¹⁵⁷⁶ wie

¹⁵⁷⁴ *Sabin Center*, About, <climatecasechart.com/about/> (Stand: 9.4.2021).

¹⁵⁷⁵ *Grantham Research Institute*, All Litigation Cases, <climate-laws.org/cclow/litigation_cases> (Stand: 9.4.2021).

¹⁵⁷⁶ Zum Fehlen von u. den Potenzialen für Klimaklagen in Asien s. *Lin*, *Climate Law* 5 (2015), 65.

den USA¹⁵⁷⁷ oder Australien,¹⁵⁷⁸ oder dem europäischen Staatenverbund.¹⁵⁷⁹ In Anbetracht dieser hohen Anzahl von Rechtsstreitigkeiten spielen nationale Gerichte eine beachtenswerte Rolle bei der Durchsetzung und Fortentwicklung des klimaschützenden Völkerrechts.¹⁵⁸⁰ In den verschränkten Rechtsordnungen verhelfen zunehmend die nationalen und europäischen Gerichte insbesondere dem klimabezogenen Völkervertragsrecht zur Durchsetzung. Neben zahlreichen zunehmend¹⁵⁸¹ menschenrechtsbasierten¹⁵⁸² Individualklagen,¹⁵⁸³ wo natürliche Personen beispielsweise bei englisch public interest litigation auftreten¹⁵⁸⁴ oder durch Umwelt-NGOs unterstützt werden,¹⁵⁸⁵ sind

¹⁵⁷⁷ S. z. B. „The Pennsylvania Atmospheric Trust Litigation“, *Ashley Funk/Tom Wolf*, Supreme Court of Pennsylvania (Oberster Gerichtshof), Urt. v. 14.11.2016 88 MAP 2016, Appeal from Final Order of Commonwealth Court, 467 MD 2015; zum Verfahrensablauf *Our Children's Trust*, Pennsylvania, <ourchildrenstrust.org/pennsylvania> (Stand: 20.4.2020); rechtliche Einordnung von *Varvaštian*, *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy* 7 (2017), 209ff.

¹⁵⁷⁸ Z. B. den Rechtsstreit um die Zulassung der „Adani Coal Mine“, *Australian Conservation Foundation Incorporated/Minister for the Environment*, Federal Court of Australia (Bundesgerichtshof), Urt. v. 29.8.2016 QUD 1017 of 2015; dazu *Schuijers*, *CCLR* 11 (2017), 64ff.

¹⁵⁷⁹ Z. B. die europäische Nichtigkeits- u. Amtshaftungsklage namens engl. „People's Climate Case“, *Carvalho et al./Parlament u. Rat*, EuGH, Urt. v. 25.3.2021 C-565/19 P.

¹⁵⁸⁰ Zur Rolle der staatlichen Gerichte bezüglich des Völkerrechts s. *Arnauld*, *Völkerrecht*, 2019, § 6 Rn. 461; ausführlich zur Rolle der 3. Staatsgewalt beim Klimaschutz *Saiger*, *TEL* 2 (2019), 1ff. *Carnwath*, *J Environmental Law* 28 (2016), 5ff.

¹⁵⁸¹ S. zuletzt *Setzer/Byrnes*, *Global Trends in Climate Change Litigation*, 2020.

¹⁵⁸² Zur Evolution u. den Potenzialen von grund- u. menschenrechtsbasierten Klimaklagen s. *Savaresi/Auz*, *Climate Law* 9 (2019), 244ff.; *Peel/Osofsky*, *TEL* 7 (2018), 37ff.; *Greenpeace*, *A People's Guide*, 2018.

¹⁵⁸³ Z. B. zivilrechtliche Schadenersatzklage in Form von einer Sammelklage *Sharma et al./Minister for the Environment*, Federal Court of Australia (Bundesgerichtshof), Urt. v. 26.5.2021 – 27.5.2021 – VID 607 of 2020.

¹⁵⁸⁴ Z. B. *Ashgar Leghari/Federation of Pakistan*, Lahore High Court Green Bench (Umweltkammer des Obergerichts), Urt. v. 4.9.2015 u. 14.9.2015 – W.P. No. 25501/2015, <elaw.org/PK_AshgarLe_ghari_v_Pakistan_2015> (Stand: 20.4.2020); dazu ausführlich *Peel/Osofsky*, *TEL* 7 (2018), 37 (52f.).

¹⁵⁸⁵ Z. B. unterstützt die dt. Umwelt-NGO Germanwatch den dt. anhängigen Zivilrechtsstreit des peruanischen Landwirts *Saúl Luciano Lliuya/RWE*, OLG Hamm, Klage v. 1.2. 2018 – 5 U 15/17 (anhängig), dazu *Kling*, *KJ Kritische Justiz* 51 (2018), 2103ff., *Köck*, *ZUR* 28 (2017), 370ff.

innovative Umweltverbandsklagen zu beobachten.¹⁵⁸⁶ Im April 2021 zählt das Grantham Research Institute 110 Umwelt-verbandsklagen oder -beschwerden gegen Staaten¹⁵⁸⁷ oder Private^{1588, 1589}. Ein Teil dieser Verbandsklagen der staatlich anerkannten Umweltvereinigungen, wie beispielsweise die nationalen Unterorganisationen von Greenpeace oder ClientEarth, richten sich gegen Staaten und beabsichtigen, dass durch die richterliche Rechtsprechung eine Synchronisierung der internationalen (verhaltensbezogenen) Pflichten mit den nationalen (Ergebnis-)Pflichten der Nationalstaaten erfolgt. Im anglo-amerikanischen Rechtskreis beziehen sich Klimaklagen unter anderem auf die englisch public trust doctrine.¹⁵⁹⁰

Zu den öffentlichkeitswirksamsten Verfahren¹⁵⁹¹ zählt die erfolgreiche Klage der niederländischen Stichting Urgenda. Das letztinstanzlich gewonnene und wegweisende Urteil¹⁵⁹² ist ein historischer Meilenstein, bei dem ein Ge-

¹⁵⁸⁶ In Abgrenzung zu Tierschutz-Verbandsklage, dazu s. T. Schneider, NuR 41 (2019), 188ff.; Ley, Das Instrument der Tierschutz-Verbandsklage, 2018. Zu umweltrechtlichen Verbandsklagen in der BRD s. UBA, Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte, 2017; Heß, ZUR 29 (2018), 686ff.; A. Schmidt/Zschiesche, NuR 40 (2018), 443ff.; A. Schmidt/Schrader ua, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, 2014.

¹⁵⁸⁷ Zu „intraföderalen Klagen“ in der föderalen BRD s. Saurer, ZUR 29 (2018), 679 (681f.).

¹⁵⁸⁸ Z. B. erfolgreiche zivilrechtliche Verbandsklage *Milieudefensie et al./Royal Dutch Shell*, Rechtbank Den Haag (Bezirksgericht), Urt. v. 26.5.2021 – C/09/571932 / HA ZA 19-379 (engl. Version).

¹⁵⁸⁹ S. dazu *Grantham Research Institute*, All Litigation Cases, <climate-laws.org/ccflow/litigation_cases> (Stand: 20.4.2020); Auswahl beschrieben von *Greenpeace BRD*, Letzte Instanz für den Klimaschutz: Klimaklagen weltweit, <greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20181027-greenpeace-factsheet-klimaklagen-weltweit.pdf> (Stand: 31.7.2020).

¹⁵⁹⁰ Castillo, San Diego J. Climate & Energy L. 2015, 221ff.; Varoastian, Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy 7 (2017), 209ff.

¹⁵⁹¹ Verfahrensüberblick auf *Stichting Urgenda*, Landmark Decision by Dutch Supreme Court, <urgenda.nl/en/themas/climate-case/> (Stand: 30.6.2021).

¹⁵⁹² *Stichting Urgenda/Staat der Nederlanden*, Hoge Raad (Oberster Gerichtshof), Urt. v. 20.12.2019 – 19/00135, <urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf> (Stand: 20.4.2020); zum Urt. Wegener, ZUR 30 (2019), 3ff.; Suryapratim, CCLR 13 (2019), 130ff.; Saurer/Purnhagen, ZUR 27 (2016), 17ff.; Cox, JENRL 34 (2016), 143ff.; Lin, Climate Law 5 (2015), 65ff.; Franzius, ZUR 28 (2017), 515 (525 (Fn. 66 m. w. N.)).

richt eine Regierung erstmals anweist, die THG-Emissionen eines Staates einzudämmen, um die Menschenrechte der Bevölkerung zu schützen. Parallel zum international bedeutenden Rechtsstreit verschärfte die niederländische Regierung ihre Anstrengungen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung. Das am 28. Mai 2019 verabschiedete Klimaschutzgesetz¹⁵⁹³ normiert, die quantifizierten Ziele des Königreichs der Niederlande, nämlich die THG-Emissionen bis zum Jahr 2030 um 49 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 und bis 2050 um 95 Prozent zu reduzieren. Der Nationale Energie- und Klimaplan (NECP) von November 2019¹⁵⁹⁴ und der Vorschlag für ein nationales Klimaabkommen¹⁵⁹⁵ von Juni 2019 enthalten die Politiken und Maßnahmen, um die verbindlich festgelegten Ergebnisziele zu erreichen. Der sogenannte „Klimaataakkoord“ stellt ein gesamtgesellschaftlich getragenes Maßnahmenpaket verschiedener Akteure ohne Gesetzesrang dar.

Weitere strategische Gerichtsverfahren gegen Regierungen sind an dieser Stelle exemplarisch zu erwähnen: die Organisation Friends of the Irish Environment hat die Erarbeitung eines neuen Klimaplanes bis 2050 für Irland gerichtlich durchgesetzt.¹⁵⁹⁶ Der Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und vier Personen (Frauen über 64 Jahre),¹⁵⁹⁷ die von Greenpeace Schweiz unterstützt werden, fordern inzwischen vor dem Europäischen Gerichtshof für Men-

¹⁵⁹³ Klimaattwet van 2.7.2019.

¹⁵⁹⁴ S. *Europäische Kommission*, National Energy and Climate Plans (NECPs), <ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en#final-necps> (Stand: 30.6.2021).

¹⁵⁹⁵ Klimaataakkoord v. 28.6.2019, <klimaataakkoord.nl/binaries/klimaataakkoord/document/publicaties/2019/06/28/klimaataakkoord.pdf> (Stand: 16.6.2020).

¹⁵⁹⁶ *Friends of the Irish Environment CLG/Government of Ireland*, Supreme Court (Oberster Gerichts-hof), Urt. v. 31.7.2020 – Appeal No:205/19; dazu *Kelleher*, The Supreme Court of Ireland’s decision in Friends of the Irish Environment vs. Government of Ireland (“Climate Case Ireland”), <ejiltalk.org/the-supreme-court-of-irelands-decision-in-friends-of-the-irish-environment-v-government-of-ireland-climate-case-ireland/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2> (Stand: 8.4.2021).

¹⁵⁹⁷ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al./Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie u. Kommunikation (UVEK)*, Bundesgericht (BGer), Urt. v. 5.5.2020 – 1C_37/2019; *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz*, EGMR, Beschwerde Nr. 53600/20 v. 26.11.2020 (anhängig).

schenrechte eine unabhängige Prüfung der nationalen THG-Emissionsreduktionsziele und eine Anpassung der beschlossenen Maßnahmen.¹⁵⁹⁸ In der Französischen Republik reichten die vier Umwelt-NGOs Oxfam, Notre affaire à tous (NAAT)¹⁵⁹⁹, Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme und Greenpeace eine Sammelklage „L’Affaire du siècle“ ein. Das Pariser Verwaltungsgericht erklärte den Staat schuldig, weil er in „sträflicher Unterlassung“ bei der Umsetzung der Politik zur THG-Emissionsminderung agiere.¹⁶⁰⁰ In Belgien klagt die Umwelt-NGO Klimaatzaak/L’Affaire Climat mit über 65.000 Mitklägerinnen und Mitklägern sowie Unterstützerinnen und Unterstützer seit dem Jahr 2015 gegen die belgische Bundesregierung und drei Regionalregierungen,¹⁶⁰¹ damit sie die THG-Emissionen reduzieren.

Beachtenswert sind auch zwei Verfahren der britischen Umwelt-NGO Plan B Earth gegen den Staatssekretär für Verkehr und den Staatssekretär für Wirtschaft, Energie und Industriestrategie der britischen Regierung. Das erste, erfolgreiche Verfahren¹⁶⁰² bezog sich auf ein bedeutendes britisches Verkehrsinfrastrukturprojekt. Plan B Earth klagte in Zusammenarbeit mit Friends of the Earth, dass bei der Planung zur Erweiterung des Flughafens London Hea-

¹⁵⁹⁸ Verfahrensdokumente unter *Klimaseniorinnen*, Presse & Dokumente, <klimasenioren.ch/pressedokumente/> (Stand: 31.7.2020) u. rechtspolitische Einordnung des Rechtsstreits s. *Bähr/Brunner/ Casper ua*, JHRE 9 (2018), 194ff.

¹⁵⁹⁹ NAAT reichte a. ein Memorandum ein, in dem es den Verfassungsrat aufforderte, die Verabschiedung eines parlamentarischen Energie- u. Klimagesetzes für ungültig zu erklären, da die vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichen würden, um bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen s. NAAT, Contribution Exterieure: Dans le cadre du contrôle constitutionnel a priori du projet de loi relatif à l'énergie et au climat, <notreaffaireatous.org/wp-content/uploads/2019/10/NAAT-Contribution-Ext%C3%A9rieure-Loi-Energie-Climat-saisine-n%C2%B02019791DC.pdf> (Stand: 1.7.2020).

¹⁶⁰⁰ *Oxfam France, NAAT, Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, Greenpeace France/ République Française*, Tribunal administratif de Paris (Verwaltungsgericht), Urt. v. 3.2.20 21 – N°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, <laffairedusiecle.net/wp-content/uploads/2021/02/20210203-Jugement-Affaire-du-Sie%C3%80cle.pdf> (Stand: 25.4.2021).

¹⁶⁰¹ *Asbl Klimaatzaak/L'Etat belge au niveau fédéral et al.*, Tribunal de Première Instance Bruxelles (Amtsgericht), Klage v. 12.1.2014 – R.G. n°15/4585/A (anhängig); s. a. *Klimaatzaak*, The Lawsuit in Which Everyone Wins, <klimaatzaak.eu/en> (Stand: 25.4.2021).

¹⁶⁰² *Plan B Earth/Secretary of State for Transport*, Court of Appeal (Berufungsgericht), Urt. v. 27.2.2020 – Court Appeal No. C1/2019/1053, <planb.earth/wp-content/uploads/2020/02/Court-of-Appeal-Final-Order-1.pdf> (Stand: 31.7.2020).

throw die Auswirkungen des Klimawandels unzureichend berücksichtigt wurden. Dazu entschied das zuständige Berufungsgericht:

„The Secretary of State acted unlawfully in failing to take into account the Paris Agreement on Climate Change when deciding to designate the Airports National Policy Statement in support of the expansion of Heathrow Airport.

The Airports National Policy Statement is of no legal effect unless and until the Secretary of State has undertaken a review of it in accordance with the relevant provisions of the Planning Act 2008.“

Das Berufungsgericht sprach den Erweiterungsplänen für eine dritte Startbahn am Flughafen die rechtliche Wirkung ab, weil unterlassen wurde, die Ziele des Pariser Übereinkommens als Teil der Regierungspolitik bei der Planung zu berücksichtigen. Aus diesem Grund verstieß das Sekretariat gegen den Planning Act 2008 und die Pflicht, eine ordnungsgemäße Strategische Umweltprüfung (SUP) durchzuführen. Das Gericht kommt zu dem Schluss, dass der Plan neu erstellt werden muss. Das Gericht entschied ferner, dass der Sekretär beim Erstellen eines neuen Planes die Klimaauswirkungen des Luftverkehrs und die Auswirkungen der THG-Emissionen über das Jahr 2050 hinaus berücksichtigen sollte. Diese beiden Auswirkungen wurden in der ursprünglichen Prüfung nicht berücksichtigt. Das Berufungsgericht hielt es nicht für notwendig, die Erweiterungspläne aufzuheben, sondern entschied vielmehr, dass die angemessene Form des Ausgleichs ist, die Genehmigung einer neuen Start- und Landebahn des Flughafens für rechtswidrig zu erklären. Das Gerichtsurteil stützt sich in anderen Worten bei einer konkreten Genehmigungsentscheidung eines CO₂-intensiven Verkehrsinfrastrukturprojektes explizit auf die rechtsverbindlichen Ziele des Pariser Übereinkommens. Das Urteil ist von internationaler Bedeutung für die Klima-

krise, ähnlich wie das Urgenda-Urteil,¹⁶⁰³ da es eine Blaupause für Klagen gegen andere fossile Infrastrukturprojekte¹⁶⁰⁴ darstellt.

Beim zweiten, weniger erfolgreichen, Verfahren¹⁶⁰⁵ forderte Plan B Earth mit Privatpersonen von der britischen Regierung die THG-Emissionsreduktionsziele für das Jahr 2050, die der Climate Change Act 2008 festlegt, zu verschärfen. Das britische Klimaschutzgesetz legt rechtsverbindlich fest, dass das Vereinigte Königreich bis zum Jahr 2050 eine THG-Emissionsminderung um 80 Prozent gegenüber dem Jahr 1990 erbringen muss. In der Bundesrepublik sind seit 2018 auch verstärkt strategische Klagetätigkeiten im Allgemeininteresse zu beobachten.¹⁶⁰⁶ Die Klimaklagen mit Umweltverbandsbeteiligung,

¹⁶⁰³ S. z. B. von Urgenda inspiriertes erfolglose schwedische Verfahren „Magnolia Case“, *PUSH Sverige, Fältbiologerna et al./Sverige regering*, Stockholmstingsrätt (Amtsgericht), Ur. v. 15.9.2016.

¹⁶⁰⁴ S. z. B. a. US-amerikanische Verfahren *King & Gardiner Farms LLC/County of Kern*, Court of Appeal (Berufungsgericht) – Gutachten v. 25.2.2020 – Super. Ct. No. BCV-15-101666 (anhängig); südafrikanische Verfahren „Thabametsi Case“, *Earthlife Africa Johannesburg/Minister of Environmental Affairs et al.*, High Court of South Africa Gauteng Division (Obergericht), Ur. v. 8.3.2017 – Case number: 65662/16, <elaw.org/system/files/attachments/publicresource/za.earthlife.Earthlife.6.march_.2017.pdf> (Stand: 31.7.2020); dazu *Saiger*, TEL 2 (2019), 1ff.; *Saurer*, ZUR 29 (2018), 679 (684).

¹⁶⁰⁵ *Plan B Earth et al./The Secretary of State for Business, Energy, and Industrial Strategy*, Court of Appeal (Berufungsgericht), Ur. v. 22.1.2019 – Court Appeal No. C1/2018/1750.

¹⁶⁰⁶ Überblickhaft zu den rechtlichen Grundlagen u. Möglichkeiten für Klimaklagen gegen die BRD u. Unternehmen in der BRD s. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Rechtliche Grundlagen und Möglichkeiten für Klima-Klagen gegen Staat und Unternehmen in BRD, 2016.

die hier skizziert werden,¹⁶⁰⁷ richten sich gegen den Bundesgesetzgeber¹⁶⁰⁸ oder gegen einzelne Zulassungsbehörden.

Durch vier Verfassungsbeschwerden¹⁶⁰⁹ hatte sich das Bundesverfassungsgericht mit dem völkerrechtskonformen sowie inter- und intragenerational gerechten Klima- und Grundrechtsschutz zu befassen. In seinem bahnbrechenden Klimaurteil vom 24. März 2021 stellte das Gericht fest, dass das erst Ende 2019 beschlossene Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) nur in Teilen mit den Grund- und Freiheitsrechten vereinbar ist. Das Urteil reiht sich in den Weg vom niederländischen Urgenda-Urteil, dem irischen Friends of the Irish Environment-Urteil und dem französischen Urteil der vier Umwelt-NGOs ein. Der Beschluss ist nicht nur die erste erfolgreiche Umweltklage vor dem deutschen Verfassungsgericht, sondern auch eine der ausführlichsten, weitestgehenden und international bedeutendsten Umwelturteile, das die Rechtsprechung in den kommenden Jahren weltweit beeinflussen wird.

Am 22. November 2018 reichten der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) e. V. mit dem Solarenergie-Förderverein Deutschland e.V. (SFV) sowie elf Individualklägerinnen und -klägern, darunter der CSU-Politiker Josef Göppel und der Erneuerbare-Energien-Professor Dr. Volker

¹⁶⁰⁷ S. a. von Germanwatch unterstützte Zivilrechtsklage *Saúl Luciano Lliuya/RWE*, OLG Hamm, Klage v. 1.2.2018 – 5 U 15/17 (anhängig); dazu *Kling*, KJ Kritische Justiz 51 (2018), 2103ff., *Köck*, ZUR 28 (2017), 370ff.

¹⁶⁰⁸ S. u. a. a. *Bio-Bauernfamilien u. Greenpeace/Bundesregierung*, VG Berlin, Urt. v. 31.10.2019 – 10 K 412.18. Das VG wies die allgemeine Leistungsklage zur Einhaltung des dt. Klimaschutzprogrammes 2020 von Greenpeace u. 13 Individualklägerinnen u. -klägern aufgrund mangelnder Klagebefugnis für unzulässig ab. Ausschlaggebend für diese Entscheidung war, dass durch die Untätigkeit der Bundesregierung die Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts möglich sein muss. Das Gericht ist der Überzeugung, dass die Klärgemeinschaft ihr Begehren nicht auf den Beschluss des Bundeskabinetts v. 3.12.2014 – das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 – stützen kann. Dieser Kabinettsbeschluss stellt eine politische Absichtserklärung dar, enthält aber keine rechtsverbindliche Regelung mit Außenwirkung, auf die sich die Klärgemeinschaft berufen könnte. Zudem hätte die Regierung das Klimaschutzziel 2020 durch den mit Kabinettsbeschluss v. 9.10.2019 verabschiedeten Regierungsentwurf zum KSG in zulässiger Weise hinausgeschoben.

¹⁶⁰⁹ *Klimaverfassungsbeschwerden*, BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (Klimaschutz), Rn. 1–270.

Quaschnig, eine erste Beschwerde gegen das Unterlassen geeigneter gesetzlicher Vorschriften und Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels durch Deutschland ein.¹⁶¹⁰ Alle weiteren gemeinsam behandelten Verfassungsbeschwerden zum Klima- und Grundrechtsschutz wurden im Jahr 2020 eingereicht. Zwei Beschwerden unterstützte die Deutsche Umwelthilfe (DUH) e. V.¹⁶¹¹ Eine weitere Beschwerde unterstützen die Umweltverbände Germanwatch, Protect the Planet, Greenpeace und die DUH. Die vierte öffentlichkeitswirksame Verfassungsbeschwerde von neun Jugendlichen und jungen Erwachsenen,¹⁶¹² darunter die deutsche FFF-Aktivistin Luisa-Marie Neubauer, richtete sich gegen das gesetzgeberische Unterlassen im Zusammenhang mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz. Das Klagebündnis bat das Gericht festzustellen, dass das Klimaschutzgesetz nicht verfassungskonform ist. Der Bundesgesetzgeber sei verpflichtet, innerhalb einer bestimmten Frist Gesetze mit einem schlüssigen THG-Reduktionspfad hin zur Treibhausgasneutralität zu erlassen und umzusetzen.

Am 29. April 2020¹ veröffentlichte das Bundesverfassungsgericht seinen Klimabeschluss. Darin heißt es, dass das Grundgesetz auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen vor den Folgen des Klimawandels schützt. Den Gesetzgeber trifft eine intertemporale Freiheitssicherungspflicht, die sich aus den Freiheitsrechten, insbesondere aus Art. 2 Abs. 1 GG, ableitet und durch die Staatszielbestimmung in Art. 20a GG aufgeladen wird. Der Gesetzgeber muss angemessen auf die Klimakrise reagieren, indem er das für Deutschland bestehende Emissionsrestbudget berücksichtigt (sog. Budgetansatz). Für den deutschen Klimaschutz heißt das, dass Deutschland seinen Anteil zur Treibhausgasreduktion generationengerecht leisten muss, um so die Erderwärmung auf deutlich unter

¹⁶¹⁰ Göppel *et al.*, 1 BvR 2656/18; Hintergrund dazu Ekardt/Wieding/Zorn, Sustainability 10 (2018), 2812ff.

¹⁶¹¹ Beschwerde v. 10.1.2020 von 10 Kinder u. Jugendlichen im Alter von 11-22 Jahren (Steinmetz *et al.*, 1 BvR 96/20) u. Beschwerde v. 10.1.2020 von 15 Betroffenen aus Bangladesch u. Nepal, die durch den fortschreitenden Klimawandel unmittelbar bedroht sind (Yi Yi Prue *et al.*, 1 BvR 78/20).

¹⁶¹² Neubauer *et al.*, 1 BvR 288/20.

zwei Grad Celsius und möglichst sogar auf 1,5 Grad zu begrenzen, wie es im Pariser Übereinkommen verbindlich vereinbart wurde. Nicht nur das Temperaturziel, sondern auch das Ziel der Klimaneutralität ist in Art. 20a GG als Klimaschutzgebot enthalten und genießt damit Verfassungsrang.¹⁶¹³

Das Gericht begründet seinen wegweisenden Beschluss damit,¹⁶¹⁴ dass die Bestimmungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes über die deutschen Klimaschutzziele und die bis zum Jahr 2030 zulässigen jährlichen Emissionsmengen insofern mit den Grundrechten unvereinbar sind, als hinreichende Maßgaben für die weitere THG-Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 fehlen. Das Gesetz verpflichtet dazu, die THG-Emissionen bis 2030 um 55 Prozent gegenüber 1990 zu mindern und legt durch sektorenbezogene Jahresemissionsmengen die bis dahin geltenden Reduktionspfade fest.¹⁶¹⁵ Zwar stellt das Gericht nicht fest, dass der Gesetzgeber mit diesen Regelungen gegen seine grundrechtlichen Schutzpflichten, die Beschwerdeführenden vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen, oder gegen das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG verstoßen hat. Die zum Teil noch sehr jungen Beschwerdeführenden sind durch die angegriffenen Regelungen aber in ihren Freiheitsrechten verletzt. Die Vorschriften verschieben hohe Emissionsminderungslasten unumkehrbar auf Zeiträume nach 2030. Dass THG-Emissionen gemindert werden müssen, folgt dem Gericht nach auch aus dem Grundgesetz. Das verfassungsrechtliche Klimaschutzziel des Art. 20a GG ist dahingehend konkretisiert, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur dem Pariser Temperaturziel entsprechend zu begrenzen. Um das zu erreichen, müssen die nach 2030 noch erforderlichen Minderungen dann immer dringender und kurzfristiger erbracht werden. Von diesen künftigen Emissionsminderungs-

¹⁶¹³ So argumentiert in Vortrag v. 7.5.2021 von *Schlacke*, Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten auf dem Weg der Klimaneutralität, 6. Bucerius Energy Law Day „Kompensationsmechanismen im Klimaschutzrecht“.

¹⁶¹⁴ S. BVerfG, Urt. v. 24.3.2021, Rn. 142ff.; s. a. Pressemitteilung Nr. 31/2021 v. 29.4.2021 des BVerfG, Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich, <[bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html)> (Stand: 2.5.2021).

¹⁶¹⁵ § 3 Abs. 1 u. § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i. V. m. Anlage 2.

pflichten ist praktisch jegliche Freiheit potenziell betroffen, weil noch nahezu alle Bereiche menschlichen Lebens mit THG-Emissionen verbunden ist. Damit ist die Freiheit nach 2030 von drastischen Einschränkungen bedroht. Der Gesetzgeber hätte daher zur Wahrung grundrechtlich gesicherter Freiheit Vorkehrungen treffen müssen, um diese hohen Lasten abzumildern. Zu dem danach gebotenen rechtzeitigen Übergang zur Klimaneutralität reichen die gesetzlichen Maßgaben für die Fortschreibung des Reduktionspfads der THG-Emissionen ab dem Jahr 2031 nicht aus. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die wissenschaftsbasierte Fortschreibung der Minderungsziele der THG-Emissionen für die Zeiträume nach 2030 näher auszugestalten.¹⁶¹⁶ Bis Ende 2022 muss der Gesetzgeber nun darlegen, welche schlüssigen und generationengerechten Reduktionspfade ab 2031 vorgesehen sind.¹⁶¹⁷ In Zukunft wird wohl darüber gestritten werden, ob auch einzelne sektorenbezogenen Emissionsreduktionsziele verfassungsgerichtlich einklagbar sind.¹⁶¹⁸

Zugleich hat das höchste deutsche Gericht mit seinem Beschluss zur Subjektivierung des Art. 20a GG beigetragen und das Klimaschutzgebot in den Kreis justizabler Normen aufgenommen. Diese Entscheidung wird zukünftig auch Folgen für die Umweltverbandsklagerechte entfalten,¹⁶¹⁹ wenngleich das Verfassungsgericht den mitbeschwerenden Umweltverbänden, dem BUND und dem SFV, in diesem Verfahren keine Beschwerdebefugnis zugestand. Die Verbände machten zwar geltend, aufgrund von Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG und Art. 20a GG im Lichte des Art. 47 Grundrechtecharta (GRCh) als „Anwälte der Natur“ zu agieren, was das Bundesverfassungsgericht allerdings zurückwies. Eine altruistische Beschwerdebefugnis für Umweltverbände sehe das Grundgesetz und das Ver-

¹⁶¹⁶ BVerfG, Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich, Pressemitteilung Nr. 31/2021 v. 29.4.2021, <bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html> (Stand: 2.5.2021).

¹⁶¹⁷ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, Rn. 268.

¹⁶¹⁸ Vortrag v. 7.5.2021 von Schlacke, Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten auf dem Weg der Klimaneutralität, 6. Bucerius Energy Law Day „Kompensationsmechanismen im Klimaschutzrecht“.

¹⁶¹⁹ Ibid.

fassungsprozessrecht nicht vor.¹⁶²⁰ Die Umwelt-NGOs können das Vornehmen von Klimaschutzmaßnahmen somit ohne eigene Grundrechtsverletzung nicht vor dem Bundesverfassungsgericht einklagen.¹⁶²¹

Den anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen gemäß § 3 UmwRG steht jedoch der Verwaltungsgerichtsweg bei klimabezogenen Rechtsstreitigkeiten offen. So klagt unter anderem die DUH in mehreren Fällen gegen die umstrittene Ostsee-Pipeline Nord-Stream-2.¹⁶²² Der Verein lässt gerichtlich klären, ob Bau und Betrieb fossiler Infrastrukturprojekte dieser Größenordnung mit deutscher und europäischer Klimaschutz-gesetzgebung vereinbar sind. Die DUH vertritt im anhängigen Verfahren¹⁶²³ die Rechtsauf-fassung, dass die UVP-Richtlinie Großprojekte mit solch gravierenden Methan- und CO₂-Emissionen schon heute ausschließt. Obwohl Nord Stream 2 das größte fossile Projekt Europas ist, werden die Umweltauswirkungen der Pipeline auf das Schutzgut großräumiges Makroklima nicht ausreichend untersucht. Dabei würden durch die Nutzung des transportierten Erdgases jährlich 100 Millionen Tonnen CO₂ entstehen. Hinzu treten die noch potentere Methan-Emissionen aus Förderung, Verarbeitung und Transport des Gases, das rund 90-mal klimaschädlicher ist wie CO₂. Diese Emissionen sind bisher völlig ungeklärt und müssten unabhängig überprüft werden. Die Un-tätigkeitsklage zur Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses¹⁶²⁴ reichte die DUH im Sommer 2020 ein.

¹⁶²⁰ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, Rn. 136.

¹⁶²¹ S. zur altruistischen verfassungsgerichtlichen Beschwerdebefugnis Unterkapitel 5.4.4.

¹⁶²² Ausführliche Informationen zur Beteiligung der DUH an den Verwaltungsverfahren u. Klagetätigkeiten unter *DUH*, Nord Stream 2, <duh.de/projekte/nord-stream-2/> (Stand: 3.5.2021).

¹⁶²³ *DUH/Bergamt Stralsund*, OVG Greifswald, Klage v. 27.7.2020 – VR/23/2020/cz (anhängig); das Bergamt soll zum Erlass einer nachträglichen Anordnung von Gefahrerforschungsmaßnahmen verpflichtet werden. Das Unterlassen der begehrten Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen durch das Bergamt verletze Art. 3 Abs. 1 RL 2011/92/EU, § 1 Nr. 1, § 2, §§ 5 UVPG a.F. sowie Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV u. Art. 20a GG; s. Klageschrift unter <duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Energiewende/200727_DUH_Klageschrift_Nord_Stream_2_geschw%C3%A4rtzt_neu.pdf> (Stand: 3.5.2021).

¹⁶²⁴ Az. 663/NordStream2/04.

Eine zweite Aufhebungsklage reichte die DUH am 13. April 2021 beim Hamburger Verwaltungsgericht gegen die Genehmigung der Bauarbeiten in der sensiblen Vogelrastzeit durch das Bundesamt ein.¹⁶²⁵ Der Verein bemängelt auch in diesem Verfahren die Klimaverträglichkeitsprüfung im Genehmigungsverfahren. Die Entscheidung verstoße außerdem gegen FFH-Recht (Bewertung der Auswirkungen auf Tiere, u. a. Seevögel und Schweinswale).

Die aufgezeigten Beispiele von strategischen Klimaklagen in Europa deuten eine sehr dynamische Entwicklung im transnationalen Klimaschutzrecht an. Die zivilgesellschaftlichen Akteure fordern vehement eine Weiterentwicklung des internationalen Klimaschutzes ein, bei dem die veralteten nationalstaatlichen oder supranationalen Regelungen, die dem im Jahr 2015 vereinbarten Pariser Übereinkommen häufig (noch) nicht gerecht werden, überarbeitet werden. In den kommenden Jahren werden weltweit Gesetze und Politiken, die vor oder seit dem Klima-Übereinkommen verabschiedet wurden,¹⁶²⁶ auf dem Prüfstand stehen, ob sie mit den gemeinsamen Pariser Zielen und den nationalen Klimabeiträgen der Länder vereinbar sind. Es gilt noch einmal zu betonen, dass die Harmonisierung von nationalen und internationalen Zielen sowie den innerstaatlichen Maßnahmen und Politiken für die Erreichung der Pariser Ziele von entscheidender Bedeutung sein wird. Diese müssen sich in die innerstaatlichen institutionellen sowie rechtlichen Strukturen einfügen¹⁶²⁷ und eine Rechtsverbindlichkeit in der jeweiligen Rechtsordnung herstellen. Für den Internationalisierungsvorgang bedarf es wiederum eines ambitionierten und starken Gesetzgebers, der in einem politischen

¹⁶²⁵ DUH/Bundesamt für Seeschifffahrt u. Hydrographie (BSH), VG Hamburg, Klage v. 13.4.2021 – VR/09/2021/cz (anhängig); Klageschrift unter <duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Energie/Nord_Stream_2/210413_DUH_Klageschrift_NS2_geschw%C3%A4rzt.pdf> (Stand: 3.5.2021).

¹⁶²⁶ Das Grantham Research Institute geht mit Stand Mai 2018 davon aus, dass seit der Verabschiedung des PÜ 106 neue Gesetze u. Politiken erlassen wurden, von denen sich 28 ausdrücklich auf das PÜ beziehen, s. *Nachmany/Setzer*, Global Trends in Climate Change Legislation and Litigation, 2018, S. 1; ausführlich zu den Entwicklungen im Klimaschutzrecht s. *Averchenkova/Fankhauser/Nachmany* (Hrsg.), Trends in Climate Change Legislation, 2017.

¹⁶²⁷ Markus, ZaöRV 76 (2016), 715 (740).

Aushandlungsprozess völkerrechtskonforme Gesetze und Politiken im Rahmen seines durch die Grund- und Menschenrechte flankierten Gestaltungsspielraumes etabliert, die von nationalen Behörden und Gerichten um- und durchgesetzt werden.¹⁶²⁸

Aus den beschriebenen Gründen entwickeln sich die Klimaklagen zu einem bedeutenden Standbein des transnationalen Klimaschutzes der zivilen Klimabewegung. Insbesondere Umweltverbandsklagen bieten das Potenzial, die geordnete Zivilgesellschaft als Kontrollinstanz zur Behebung der Umsetzungs- und Vollzugsdefizite beim Klimaschutz zu aktivieren.¹⁶²⁹ Die Klimaklagen der Umweltverbände tragen zur Rechtsfortbildung bei. Vor allem im anglo-amerikanischen Rechtskreis wirken die Klimaklagen als Fallrecht oder veranlassen die legislativen Organe zu rechtlichen Anpassungen.¹⁶³⁰

Für die Wirksamkeit von Klimaklagen als starkes Durchsetzungsinstrument des klimaschützenden Völkervertragsrechts kommt es letztlich nicht darauf an, dass jeder Rechtsstreit aus Klägerperspektive gewonnen, teilweise gewonnen oder verloren wird oder einen formellen Präzedenzfall darstellt. Gleichbedeutend sind die politische Ausstrahlungskraft und die (in-)direkten Effekte der (menschenrechtsbasierten) Rechtsstreitigkeiten. Durch die teilweise breite und internationale mediale Aufmerksamkeit kanalisiert sich durch die Klageverfahren ein politischer Reputations- und Handlungsdruck für die Regierungen, die nationalen Rechtsordnungen völkerrechtskonform auszugestalten. Umwelt-NGOs klagen dabei selbst oder unterstützen alternativ Individuen oder anerkannte Verbände strategisch. Anzunehmen ist, dass die Rahmenbedingungen für Klimaverbandsklagen in den Aarhus- und Escazú-Vertragsparteien besonders günstig sind.¹⁶³¹ Die Umwelt-NGOs betreiben zusätzlich breite Kampagnen- und Öffentlichkeitsarbeit, die den

¹⁶²⁸ So a. *Gärditz*, ZUR 29 (2018), 663 (664).

¹⁶²⁹ So a. *Heß*, ZUR 29 (2018), 686 (687).

¹⁶³⁰ *Peel/Osofsky* in *Peel/Osofsky* (Hrsg.), *Climate Change Litigation*, 2015, 1.

¹⁶³¹ An dieser Stelle könnte ein rechtsvergleichendes Forschungsprojekt zur quantitativen u. qualitativen Evaluation der Klimaklagen in Aarhus- u. Escazú-Vertragsparteien sowie Staaten, die keinem dieser Umweltvölkerverträge angehören, ansetzen.

klimapolitischen Diskurs fördert.¹⁶³² Der dadurch entstehende reputationale Anreizmechanismus¹⁶³³ entfaltet in den (supra-)nationalen Kontexten unabhängig des Ausgangs der einzelnen Klageverfahren eine förderliche Wirkung für die dezentrale Implementierung und (außer-)gerichtliche Durchsetzung des Klimavölkerrechts.

4.8 Rolle der Umwelt-NGOs in der internationalen Klimagovernance

Das Übereinkommen aus dem Jahr 2015 ist die völkervertragliche Grundlage für die internationale Kooperation zur Abschwächung des Klimawandels und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zum Ausgleich von klimawandelbedingten Verlusten und Schäden.¹⁶³⁴ Das Pariser Regelungsregime ähnelt stark einem Soft-Law-Regime, welches auf kompromissfindende Verhandlungen, gegenseitiges Vertrauen und die Entwicklung eines gemeinsamen normativen Verständnisses beruht.¹⁶³⁵ Das Pariser Übereinkommen weist mit seiner Verpflichtungs- und Durchsetzungsstruktur nur bescheidene Belastungen für Staaten vor.¹⁶³⁶ Die Staatengemeinschaft einigte sich auf prozedurale Pflichten innerhalb eines verbindlichen Fahrplans ohne Inhalte sowie auf die Abgabe von NDCs, jedoch nicht auf die Inhalte für diese nationalen Klimaschutzbeiträge. Die nicht durchsetzbaren klimapolitischen Zusagen der Nationalstaaten belasten sie kaum, jedoch entsteht durch die Beteiligung am Pariser Prozess ein hoher symbolischer Reputationsgewinn für die Staaten. Die Beteiligung am internationalen Verhandlungsprozess vermag zugleich das klimapolitische Versagen auf nationaler Ebene durchaus zu kaschieren.

¹⁶³² Z. B. CAN Europe u. Germanwatch zum People's Climate Case s. *CAN Europe, People's Climate Case: Home*, <peoplesclimatecase.caneurope.org/> (Stand: 31.7.2020).

¹⁶³³ S. zu transnational wirksamen Durchsetzungsmechanismen Unterkapitel 4.7.2.2.

¹⁶³⁴ S. Kapitel 2.

¹⁶³⁵ *Mashaw* in Dowdle (Hrsg.), *Public Accountability*, 2006, 115 (132); a. als „governance via persuasion“ bezeichnet von *Murphy-Gregory*, *Environmental Politics* 27 (2017), 320 (322).

¹⁶³⁶ S. insb. Kapitel 2.3.

Dem Pariser Regelungsregime, das zwar zahlreiche Instrumente und Mechanismen zur Erfüllungssicherung vorhält,¹⁶³⁷ fehlen ausdrückliche rechtliche Sanktionen oder strafrechtliche Konsequenzen. Damit ist klar, dass der Erfolg des Abkommens wesentlich von dem guten Willen und der ernsthaften Motivation der Vertragsparteien abhängt.¹⁶³⁸

Nichtstaatliche Akteure, insbesondere die umweltschützenden Nichtregierungsorganisationen, effektivieren den internationalen Klimaschutz, indem sie die Unzulänglichkeiten der (inter-)nationalen Klimaschutzpolitik publik machen. Umwelt-NGOs sind teilweise hochspezialisierte Akteure, die vordergründig und unabhängig von einer individuellen Betroffenheit und eines eigenen monetären Gewinnstrebens das globale öffentliche Gut Klima zu schützen beabsichtigen.¹⁶³⁹ Die aktivistischen und wissenschaftlich geprägten Umwelt-NGOs sind Teil der Öffentlichkeit und agieren als transnationale „Sachwalter des Klimaschutzes“¹⁶⁴⁰. Gerade die kompetenten Forschungs-NGOs agieren inner- und außerhalb des UNFCCC-Prozesses als Wissenszulieferer und -strategen¹⁶⁴¹ sowohl für die Staatendelegationen als auch für die interessierte Öffentlichkeit. Sie erfüllen die Funktion von epistemischen Gemeinschaften,¹⁶⁴² indem sie eine unabhängige, faktenbasierte Informationsgrundlage für politische Entscheidungen und Prozesse schaffen.

Die fehlende Anerkennung der Völkerrechtssubjektivität der NGOs ist für die Partizipation im UNFCCC-Prozess unerheblich. Unabhängig von der fehlenden atypischen Völkerrechtssubjektivität¹⁶⁴³ der Umwelt-NGOs sehen verschiedene Völkerverträge und Soft-Law-Instrumente für sie (partiell erweiterte) Verfahrensrechte in Umweltangelegenheiten vor: das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, die Beteiligung an umweltbezogenen Ent-

¹⁶³⁷ S. Kapitel 3.

¹⁶³⁸ *Stätsche*, EnWZ 5 (2016), 303 (306, 308).

¹⁶³⁹ S. breite Definition u. Diskussion zur Abgrenzung zu anderen NGOs in Unterkapitel 4.1 u. 4.2.

¹⁶⁴⁰ *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 58.

¹⁶⁴¹ *Curbach* in Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008, 129.

¹⁶⁴² *Boysen*, ZUR 29 (2018), 643 (648).

¹⁶⁴³ S. Unterkapitel 4.4.

scheidungsprozessen und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.¹⁶⁴⁴ Eine Beteiligung an internationalen Foren und Verhandlungen in Umweltangelegenheiten,¹⁶⁴⁵ wie den internationalen Klimaverhandlungen, ist für akkreditierte¹⁶⁴⁶ Umwelt-NGOs ebenfalls vorgesehen.

In der Tat nehmen Umwelt-NGOs bei der internationalen Klimapolitik und Klimabürokratie eine bedeutende Rolle ein. Sie begleiten und beraten die Staatendelegationen während der Verhandlungen als Teil von offiziellen staatlichen Delegationen. Bei den jährlichen Verhandlungen und Treffen agieren sie als vertrauensvolle und kompetente zivilgesellschaftliche Akteure,¹⁶⁴⁷ die zwischen Staaten sowie zwischen vielfältigen Gruppen und Netzwerken moderieren, vermitteln und Kompromisse erwirken.¹⁶⁴⁸ Die akkreditierten klimabewegten NGOs sind oft in der Constituency Umwelt-NGOs organisiert.

Umwelt-NGOs verfügen über partiell erweiterte, jedoch variierende Verfahrensrechte und politische Einflussmöglichkeiten im Pariser System zur Erfüllungssicherung.¹⁶⁴⁹ Besonders bedeutend ist, dass lediglich die Zivilgesellschaft die Inhalte der NDCs umfassend bewerten und kontrollieren kann.¹⁶⁵⁰ In Ansätzen ist eine effektive zivilgesellschaftliche Partizipation und zivile Kontrolle der vertragsinternen Unterstützungs- und Überwachungsmechanismen zur Förderung der staatlichen Befolgung der Pariser Vertragspflichten möglich. Die zivilgesellschaftliche Kontrolle fördert die Vertragserfüllung,¹⁶⁵¹ da die in Eigeninteressen verharrenden Staaten und die abhängige diplomatische UN-Klimaverwaltung oftmals davor zurückschrecken, das

¹⁶⁴⁴ S. Unterkapitel 4.3.

¹⁶⁴⁵ S. Unterkapitel 4.3.

¹⁶⁴⁶ S. Unterkapitel 4.5.

¹⁶⁴⁷ S. Unterkapitel 4.6.2.

¹⁶⁴⁸ S. Unterkapitel 4.6.

¹⁶⁴⁹ S. Unterkapitel 4.7.1 u. 4.7.2.

¹⁶⁵⁰ S. Unterkapitel 4.7.2.

¹⁶⁵¹ *Franzius*, EurUP 15 (2017), 166 (175).

vertragsschädliche Handeln oder Unterlassen anderer Staaten öffentlich zu kritisieren oder zu sanktionieren.

Bei der Übersetzung der internationalen Klimaschutzpolitik und des -rechts in die verschränkten nationalen Rechtsordnungen durch die Regierungen agieren Umwelt-NGOs als Unterstützer und informierte Implementierungspartner.¹⁶⁵² Sie stellen oft innovative Pioniere des Klimaschutzes und progressive Vorreiter einer holistischen Nachhaltigkeitswende dar, die die Staaten authentisch und kompetent bei der Planung und Umsetzung von klimaschützenden Rechtsakten beraten können. Die Umwelt-NGOs können auch als Katalysatoren einer transnationalen Nachhaltigkeitswende bezeichnet werden. Dabei prägen sie auch erheblich das öffentliche Bewusstsein, die Wertevorstellungen und öffentliche Meinung der transnational vernetzten Zivilgesellschaft.

Jedoch verharren die etablierten Umwelt-NGOs nicht in dieser von Staaten befürworteten unterstützenden Rolle. Vor allem die transnationalen Graswurzelbewegungen rund um die Fridays-for-Future-Bewegung, aber auch die institutionell stärker verwurzelten Umwelt-NGOs agieren als öffentliche Wachhunde oder Whistleblower, die verfehlte Klimaschutzpolitik auf unterschiedliche Arten und Weisen und mithilfe unterschiedlicher Ansätze öffentlich machen.¹⁶⁵³ Die begrenzten Informations- und Beteiligungsrechte sowie die fehlenden formellen Beschwerderechte für nichtstaatliche Akteure im UNFCCC-Prozess beschränken hierbei die Tätigkeiten der Umwelt-NGOs. Sie verhindern jedoch auch die volle Transparenz, die demokratische Legitimation der und ein öffentliches Vertrauen in die internationalen Prozesse und die effektive Umsetzung der Entscheidungen. Die Beschränkungen verhindern ebenfalls, dass NGOs als Rechtsdurchsetzungshelfer unterstützend tätig sein können. NGOs können durch die Begleitung des internationalen Prozesses, der unter anderem Transparenz- und periodische Berichtspflichten vorsieht, immerhin moralischen und politischen Handlungsdruck erzeu-

¹⁶⁵² S. insb. Unterkapitel 4.7.1.

¹⁶⁵³ S. Unterkapitel 4.7.2.2.

gen. Die Begleitung erfolgt durch institutionelle Einflussnahme der traditionellen Umwelt-NGOs,¹⁶⁵⁴ aber auch durch disruptiven öffentlichkeitswirksamen Protest der wachsenden Klimabewegung.¹⁶⁵⁵

Potenziale zur Transparenzsteigerung und Demokratisierung des UNFCCC-Prozesses durch Informationsansprüche für, die Beteiligung von und Rechtsschutzmöglichkeiten für nichtstaatliche Akteure sind nicht voll ausgeschöpft worden.¹⁶⁵⁶ Eine unabhängige öffentliche Partizipation könnte hingegen die Transparenz und Akzeptanz des UNFCCC-Prozesses und der zu ergreifenden kostspieligen Maßnahmen erheblich steigern. Die verstärkte Beteiligung von Umwelt-NGOs würde indes zur stärkeren Akzeptanz höherer klimapolitischer Ambitionen verhelfen, was letztlich auch zu einer schnelleren Umsetzung von Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen führen würde.

In Folge der beschränkten institutionellen Einfluss- und (rechtlichen) Interventionsmöglichkeiten im staatsgeleiteten UNFCCC-Prozess, bedienen sich Umwelt-NGOs dezentraler politischer und rechtlicher Durchsetzungsmechanismen, die ihre Wirkung in den innerstaatlichen Rechtsordnungen entfalten.¹⁶⁵⁷ Neben den transnationalen weichen Anreizmechanismen nutzen sie vermehrt dezentrale Beteiligungs- und (quasi-)gerichtliche Kontrollmöglichkeiten innerhalb der nationalen Durchsetzungssysteme. Die klimabewegte Zivilgesellschaft bedient sich rasant zunehmend der UNFCCC-externen, dezentralen gerichtlichen Kontrolle auf nationaler Ebene.

Solch ein in der staatsgetriebenen Weltpolitik seltenes Phänomen der externen Rechtsdurchsetzung stellt die Umwelt-NGOs jedoch vor große politische, juristische und finanzielle Herausforderungen. Gerade in autokratischen und diktatorischen Regimen bilden fehlende Informations-, Beteiligungs- oder Klagerechte für Umweltverbände oder juristische Hürden (z. B. eingeschränkte Klagebefugnis, Zurechnungs- und Kausalitätsprüfungen)

¹⁶⁵⁴ *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 204.

¹⁶⁵⁵ *Burkett*, DELPF 27 (2016), 1 (43).

¹⁶⁵⁶ S. Unterkapitel 4.7.3.

¹⁶⁵⁷ S. Unterkapitel 4.7.4.

nicht die grundlegenden Erschwernisse, sondern korrupte Regierungsstrukturen und die zu befürchtenden akuten Menschenrechtsverletzungen der Umwelt-, Natur-, Klimaschutz- und Landrechtsaktivistinnen und -aktivisten.¹⁶⁵⁸ Häufig stehen Unternehmen aus der Agrar-, Erdöl-, Erdgas- und Bergbauindustrie in Verbindung mit den gezielten Menschenrechtsverletzungen zur Ausbeutung natürlicher Ressourcen.¹⁶⁵⁹

Bei den knapp 60 Staaten, die umweltdemokratiefördernde Völkerverträge ratifiziert haben, sind ebenfalls politische Resistenzen zu erkennen, die nationalen Rechtsordnungen völkerrechtskonform auszurichten. Die mangelhafte Integrierung der Verfahrensrechte für Umweltverbände sorgt für entbehrliche langwierige Rechtsstreitigkeiten vor nationalen, europäischen Gerichten oder internationalen quasi-gerichtlichen Gremien. Hohe Verwaltungs- und Gerichtskosten oder finanzielle Einschränkungen für Verbände, beispielsweise durch den Entzug der Gemeinnützigkeit, schwächen ebenfalls den zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraum für effektiven Klima- und Umweltschutz.

In der Gesamtschau ist zweifelsohne zu konstatieren, dass sich Umwelt-NGOs mit transnationalen Fragen zur Umsetzung und zum Vollzug der klimavölkerrechtlichen Verträge ausgiebig beschäftigen. Sie kombinieren bestehende formelle und informelle Ansätze zur Um- und Durchsetzung des Pariser Übereinkommens. Eine trennscharfe Einordnung des Rechtscharakters und der Beziehung zum Recht der Ansätze, Maßnahmen und Tätigkeiten der NGOs ist nicht immer möglich. Ihre teils rechtlichen und teils nicht-rechtlichen Aktivitäten wirken jedenfalls in die bestehende Völkerrechtsrechtsordnung und in das (supra-)nationale Klimaschutzrecht hinein.¹⁶⁶⁰

¹⁶⁵⁸ Die Umwelt- u. Menschenrechts-NGO „Global Witness“ zählt 164 Natur-, Umwelt- u. Klimaschutz- sowie Landaktivistinnen u. -aktivisten, die im Jahr 2018 als getötet gemeldet wurden. Im Jahr 2019 sollen nach NGO-Angaben 212 Personen getötet worden sein. Viele weitere Personen erlebten laut NGO-Angaben Einschüchterungen, gewalttätige Angriffe, Verhaftungen oder Klageerhebungen oder erhielten Morddrohungen, s. *Global Witness, Enemies of the State?*, 2019.

¹⁶⁵⁹ *Global Witness, Enemies of the State?*, 2019.

¹⁶⁶⁰ Ähnlich *Boysen, ZUR 29 (2018), 643 (649)*.

Zusammenfassend ist damit der Schluss zu ziehen, dass Umwelt-NGOs nicht nur nichtstaatliche „Beobachter“-Organisationen im UNFCCC-Prozess, sondern proaktive und motivierende Akteure mit wichtiger „Vermittler- und Katalysatorenfunktion“¹⁶⁶¹ der internationalen Klimapolitik darstellen,¹⁶⁶² die überwiegend in weniger formeller Weise agieren können. Sie sind prägende Stakeholder der entgrenzten Klimaschutzpolitik sowie des transnationalen Klimaschutzrechts.

Folgende Tabelle 4 fasst die Rollen und Funktionen von Umwelt-NGOs in der internationalen Klimapolitik seit der Verabschiedung des Pariser Übereinkommens zusammen:

Rolle und Funktionen von Umwelt-NGOs	Illustrative Liste rechtlicher und nicht-rechtlicher Aktivitäten und alternativer Rechenschaftskanäle
Mitglieder von Staaten-delegationen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Verhandlungsführung für Vertragsparteien der Klimaschutzabkommen ○ Beratung der jeweiligen Staatendelegation bei Klimaverhandlungen ○ Zugang zu Insider-Informationen der Staatenverhandlungen
Stakeholder als zivilgesellschaftlicher Akteur	<ul style="list-style-type: none"> ○ Diskutanten durch formelle Abgabe von mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen während UNFCCC-Verhandlungen und Sitzungen ○ Lobbyisten für effektive Klimaschutzpolitik und Beraterfunktion zugewandter Staatendelegationen ○ Moderation, Vermittlung und Kompromisserwirkung zwischen vielfältigen Gruppen und Netzwerken ○ Organisation von Nebenveranstaltungen während der Klimaverhandlungen ○ stiller Sitzungsbeobachter bei Klimaverhandlungen und UNFCCC-Gremiensitzungen
Unterstützer und Implementierungspartner	<ul style="list-style-type: none"> ○ Beratung bei der Planung und Umsetzung von Klimaschutz fördernden nationalen Rechtsakten ○ Unterstützung von Kapazitätsaufbau in Nationalstaaten ○ Vernetzung diverser Akteure
Unterstützer der internationalen Klimabürokratie	<ul style="list-style-type: none"> ○ Informierung und Beratung des UN-Klimasekretariats und weiterer UN-(Umwelt-)Organisationen
Informationsaufbereiter und Wissensstrategen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Grundlagenforschung und unabhängige Berichterstattung, beispielsweise durch eigene Newsletter, Studien und Berichte

¹⁶⁶¹ Arnauld, Völkerrecht, 2019, § 6 Rn. 462.

¹⁶⁶² Bäckstrand/Kuyper/Linnér ua, Environmental Politics 26 (2017), 561 (562).

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Anwesenheit beim UNFCCC-Prozess sowie Informationssammlung und -aufbereitung für die Öffentlichkeit und Medien ○ Informierung der Öffentlichkeit über die Klimaverhandlungen und die Einhaltung der internationalen Klimaschutzverträge durch die Vertragsparteien ○ Zurschaustellen von Vorreiterstaaten und -allianzen sowie Best-Practices
Zivilgesellschaftlicher Kontrolleur	<ul style="list-style-type: none"> ○ unabhängige Wissens- und Informationslieferanten bei vertrauensstiftenden UNFCCC-internen Überprüfungsverfahren ○ öffentliche Wachhunde verfehlter nationaler Klimaschutzpolitik, u. a. von öffentlichen und privaten Finanzströmen, durch Bloßstellen von Klimaschutznachzüglern durch nicht-rechtliche <i>naming-and-shaming</i>-Kampagnen ○ Whistleblower gegenüber dem Klimasekretariat und den Vertragsparteien ○ Klimakläger vor internationalen und nationalen Gerichten und Tribunalen ○ Beteiligter an klimarelevanten Entscheidungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung ○ Initiator weiterer dezentraler direktdemokratischer (Nach-)Steuerungsinstrumente, wie verbindliche Petitionsverfahren, Initiativverfahren oder Volksabstimmungsverfahren
Demonstranten und Durchführer von Aktionen des zivilen Ungehorsams	<ul style="list-style-type: none"> ○ Organisation von Demonstrationen inner- und außerhalb des Konferenzgeländes der internationalen Klimaverhandlungen und sonstiger (transnationaler) Klimademonstrationen ○ Koordination von Aktionen des zivilen Ungehorsams

Tabelle 4: Rollen und Funktionen von Umwelt-NGOs in der internationalen Klimagovernance, Eigene Darstellung.¹⁶⁶³

¹⁶⁶³ In Anlehnung an Oberthür/Buck ua, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 4.

Aufgrund des sehr zähen Voranschreitens der internationalen Klimaschutzpolitik und der kollektiven Verkennung der drohenden Klimakatastrophe, insbesondere angetrieben durch die OPEC-Staaten und die Fossilindustrie, ist das Frustrationsniveau unter den transnationalen Umwelt-NGOs hoch. Hierdurch könnte die bisher steigende nichtstaatliche Partizipation am internationalen UNFCCC-Prozess wieder sinken, wenn sich zivilgesellschaftliche Vertreterinnen und Vertreter vom wenig Erfolg versprechenden, staats-geleiteten Prozess abkehren. Sie könnten ihre Aktivitäten auf die erfolgversprechendere supranationale oder innerstaatliche Ebene verschieben, wo sich wirksamere Rechenschaftsbeziehungen ergeben. Dieser (potenzielle) Verlagerungseffekt in kleinere und dezentralere Foren¹⁶⁶⁴ bedarf weiterer wissenschaftlicher Erforschung.

¹⁶⁶⁴ Amelung, Das „Paris-Agreement“, 2016, S. 45.

5 Perspektiven für Umwelt-NGOs

„It always seems impossible until it's done“

(Nelson Mandela)¹⁶⁶⁵

Ein breites Bündnis strebt ambitionierte klimapolitische Selbstverpflichtungen der Staaten an, die gemeinsam die globale Erdüberhitzung bis zum Jahr 2100 auf unter 2 bzw. 1,5 Grad Celsius begrenzen: Vorreiterstaaten, progressive Städte und Gemeinden, nachhaltige Unternehmen, Investoren und Industrien, wissenschaftliche Einrichtungen, unter anderem der Humanwissenschaften, indigene Gruppen, Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechts-NGOs, lose Klimagruppen und Aktionsbündnisse, NGOs zur Gleichberechtigungsförderung, Religionsgemeinschaften, Kunst- und Kulturschaffende sowie Gewerkschaften. Die diversen Organisationen, Institutionen und Gruppen spiegeln die Pluralität und Heterogenität menschlicher Gesellschaften und das klimapolitische Interessenspektrum wider. Die Akteure partizipieren zum Teil an den multilateralen UN-Klimaverhandlungen und schaffen damit eine Weltöffentlichkeit.

Bemerkenswert ist, dass die zivilen Klimabewegungen, Institutionen und Gruppen über die internationale und lokale Ebene hinaus, sektoren- und grenzüberschreitende Allianzen für den Klimaschutz bilden. Sie spannen ein dichtes Netz transnationaler Klimagovernance, das den Vorreiterstaaten und stark betroffenen Staaten¹⁶⁶⁶ im staatsgeprägten Multilateralismus Rückenwind verleiht. Das entschlossene Auftreten der Zivilgesellschaft treibt ziel führendes Regierungshandeln bei den internationalen Verhandlungen an.¹⁶⁶⁷ Die zivilgesellschaftlichen Tätigkeiten, die zu großen Teilen starken gesellschaftlichen Rückhalt genießen, wirken zudem in die gesellschaftlichen Subsysteme (u. a. Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur) hinein, was auf eine Transformation der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung hin-

¹⁶⁶⁵ Zu dt. „Es scheint immer unmöglich bis man es umgesetzt hat“.

¹⁶⁶⁶ Die am wenigsten entwickelten Länder u. die kleinen Inselstaaten.

¹⁶⁶⁷ So argumentiert a. *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 75.

deutet.¹⁶⁶⁸ Betrachtet man zugleich historische Beispiele sozialer Bewegungen, wie die Frauenrechtsbewegung oder die Anti-Atomkraft-Bewegung, ist die Annahme durchaus begründet, dass die Fridays for Future-Bewegung mit der Unterstützung etablierter Gruppen und Institutionen die von fossilen Rohstoffen abhängigen Wirtschafts- und Lebensweise aufbrechen und neuen klimaverträglichen Handlungsalternativen zur Durchsetzung verhelfen.

Den transnationalen Klimaakteuren stehen vor allem finanzstarke fossile Unternehmen und Industrien sowie mächtige Staaten gegenüber, die einen erheblichen Teil ihrer Wirtschaftsleistung durch die Gewinnung, den Export oder die Nutzung von Kohle, Erdöl oder Erdgas generieren. Die verbündeten Klimaschutzbremsenden Staaten¹⁶⁶⁹ lähmen den staatenbasierten Multilateralismus der konsensual ausgerichteten Klimaverhandlungen und seiner Demokratisierung. In den Wirtschaftssystemen vor allem der Industriestaaten herrschen enorme bewahrende Kräfte, die ebenfalls den Klimaverhandlungserfolg und die weltweite Dekarbonisierung der Volkswirtschaften behindern.

Der durch Staaten geprägte Multilateralismus des UN-Klimaverhandlungssystems zeigt unmissverständlich, dass das beidseitig verschränkte Völkervertragsrecht und das abgeleitete nationale Recht ein Ausdruck der bestehenden gesellschaftlichen Machtverhältnisse sind und als Instrument der fossilen Herrschaft genutzt werden. Gleichzeitig eröffnen die internationalen Verträge und die nationalen Rechtsordnungen ein emanzipatorisches Potenzial, um klimaungerechte Machtverhältnisse zu offenbaren. Rechtsnormen sind ein machtvoll Instrument, mithilfe dessen ökologische und soziale Gerechtigkeit durchgesetzt werden kann.¹⁶⁷⁰ Der Leiter des Deutschland-Büros von ClientEarth argumentiert, dass das Recht „zur Zeit das schärfste Schwert zur

¹⁶⁶⁸ Ausführlicher dazu *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 76.

¹⁶⁶⁹ Etwa die OPEC-Staaten oder die Arab Group.

¹⁶⁷⁰ S. z. B. die rechtlichen Tätigkeiten des Instituts für juristische Intervention des *European Center for Constitutional and Human Rights e. V.*, Das Institut für juristische Intervention, <ecchr.e.u/institut-juristische-intervention/> (Stand: 19.4.2020).

Durchsetzung von Klima-, Umwelt- und Naturschutz [darstellt]. Und damit auch für den Schutz des Menschen.“¹⁶⁷¹

Viel bedeutsamer noch ist die Erkenntnis, dass transnationale Strukturen¹⁶⁷² sich fortentwickeln und Rechtsnormen veränderbar sind. Bei vorhandenem politischem Willen können sie angepasst und neu formuliert werden. Aufgrund des Ausmaßes der sich beschleunigenden Klimakrise und der Dringlichkeit ihrer Bewältigung, ist es im Sinne der intra- und intergenerationalen Gerechtigkeit geboten, sachgerechte Lösungen zu finden, um der dringendsten Herausforderung der gesamten Menschheit begegnen zu können. Ein Ansatz ist dabei die institutionelle und verfahrensrechtliche Fortentwicklung des UNFCCC-Systems (u. a. durch Beschlüsse der Vertragsparteien), wenngleich das Regime ein hochpolitisiertes und träges Rechtsregime darstellt.

Nach der obigen institutsspezifischen Analyse der NGO-Partizipation im UNFCCC-Regime, diskutiert die Arbeit vielfältige Ansätze, wie im Besonderen Umwelt-NGOs als Katalysatoren für eine wirksame und inklusive Klimaschutzpolitik (verfahrensrechtlich) gestärkt werden können. Die zu beschreibenden Maßnahmen, Auslegungs- und Regelungsvorschläge sind für diejenigen Staaten von Relevanz, die die Rechtsverbindlichkeit der gemeinsamen Pariser Klimaziele ernst nehmen.

Das folgende Kapitel betrachtet Lösungs-, Interpretations- und Regelungsansätze, die vornehmlich die sogenannte englisch Compliance Assurance des Pariser Übereinkommens, also die Erfüllungssicherung betreffen. Unterschiedliche nicht-legislative und legislative Maßnahmen zur Erfüllungssicherung werden identifiziert und aufeinander abgestimmt, durch deren Umsetzung und deren Zusammenwirken sich die Pariser Vertragseinhaltung verbessern lässt. Hierbei handelt es sich vornehmlich um politisch vertretbare Maßnahmen,¹⁶⁷³ die keine konsensuale Änderung oder Anpassung der Völkerverträge zum Klimaschutz erfordern. Sie sind unter anderem durch Be-

¹⁶⁷¹ Ott, Willkommen, <hermann-e-ott.de/> (Stand: 20.6.2021).

¹⁶⁷² Rittberger, *Global Governance*, 2008; Steffek, *Leviathan* 2008, 105 (115) sprechen von einem engl. „advanced executive multilateralism“.

¹⁶⁷³ Zur Abgrenzung zu rechtlich durchsetzbaren Normen s. Unterkapitel 2.2.1.

schlüsse der Vertragsstaatenkonferenzen, Soft-Law-Instrumente wie Partizipationsleitlinien und Auslegungshilfen, oder eine verbesserte Verfahrenspraxis umsetzbar.

Ausgehend von rechtstheoretischen Überlegungen, die eine funktionsfähige und problemadäquate Ausgestaltung der Rechtsordnung gewährleisten würden, fokussiert sich der Blick auf Handlungsempfehlungen sowie Interpretations- und Regelungsansätze zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzungsmechanismen, die mit den bestehenden politischen Realitäten und der Rechtssituation vereinbar sind. Daher erfasst das Kapitel zugleich die politischen und rechtlichen Hürden für eine dynamische Fortentwicklung des transnationalen Klimaschutzrechts. Eine solche transdisziplinäre oder problemorientierte Handlungsperspektive ist aufgrund der starken politischen Überlagerungseffekte des völkerrechtlichen Klimaschutzes¹⁶⁷⁴ geboten, die der Festlegung rechtsfunktionaler Regulierung entgegenstehen.

Dabei bleibt auch dieses Kapitel in der akteurszentrierten Perspektive verhaftet. Es findet eine Untersuchung des gesamten Lösungsraumes statt, so dass zugleich Chancen und Grenzen der Beteiligung von Umwelt-NGOs aufgezeigt werden. Im ersten Unterkapitel 5.1 werden Ansätze zur besseren Verzahnung völkerrechtlicher Instrumente zum Schutz des Weltklimas erörtert. Jedoch steht nicht nur die bestärkende Verschränkung völkerrechtlicher Instrumente im Fokus, sondern auch die Verzahnung mit der internationalen Gerichtsbarkeit (5.3) und den (supra-)nationalen Rechtsordnungen (5.4).

Den Schwerpunkt bilden detaillierte Regelungsansätze zur Anpassung der UNFCCC-Verfahrensregeln an das digitale Zeitalter sowie Lösungsansätze zur Stärkung der nichtstaatlichen Beteiligungspraxis, um die Vertragsbefolgung durch die Staaten zu befördern. Im Besonderen werden (niederschwellige) Ansätze zur Transparenzsteigerung und Demokratisierung des exklusiven UNFCCC-Prozesses vorgestellt (5.2), die die Effektivität und öffentliche Akzeptanz des intergouvernementalen UNFCCC-Prozesses stärken können. Das Kapitel eruiert vornehmlich, wie die zuweilen unkonventionelle und ge-

¹⁶⁷⁴ Böhlinger, *ZaöRV* 76 (2016), 753 (783).

wiss korrektiv wirkende Beteiligung von transnationalen Umwelt-NGOs weiter verrechtlicht werden kann. Schließlich befruchten und unterstützen die NGOs das Handeln der klimabewegten Regierungen konstruktiv.

5.1 Ratifizierung und Ausbau völkerrechtlicher Instrumente

Lediglich zwei regionale Völkerverträge, die Aarhus-Konvention und das Escazú-Abkommen, befördern zurzeit eine teilhabeorientierte Umweltgovernance und bestimmen drei Verfahrensrechte: den Zugang zu Umweltinformationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Die Verträge normieren einen Anspruch für jedermann auf Klimainformationen¹⁶⁷⁵. Zudem verleihen sie Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit bei der Zulassung von klimarelevanten Vorhaben und der Erstellung klimabezogener Pläne und Programme. Zuletzt sind Beschwerde- und Klagerechte für natürliche Personen und Umweltverbände vorgesehen, wenn Informationsersuchen nicht zum Erfolg führen und die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von klimarelevanten Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen in Frage steht.¹⁶⁷⁶

Die UNECE-Region umfasst 56 Staaten Asiens, Europas und Nordamerikas.¹⁶⁷⁷ Die Aarhus-Konvention zählt 46 ECE-Staaten sowie die Europäische Union zu ihren Vertragsparteien. Das bedeutet, dass 10 ECE-Staaten, unter anderem die G20-Staaten, wie die USA, Russland, Kanada sowie die Türkei, die Aarhus-Konvention bisher weder unterzeichnet noch ratifiziert haben.

Die UNECLAC-Region umfasst 46 Mitgliedsstaaten.¹⁶⁷⁸ Dazu zählen 33 Staaten Lateinamerikas und der Karibik sowie weitere asiatische, europäische

¹⁶⁷⁵ S. Art. 2 Nr. 3 lit. c AK (engl. „elements of the environment, such as air and atmosphere“) u. Art. 2 lit. c Escazú-Abkommen (engl. „environment and its elements“).

¹⁶⁷⁶ Art. 9 AK u. Art. 8 Escazú-Abkommen.

¹⁶⁷⁷ Mit Stand v. 18.2.2020; *UNECE*, Member States and Member States Representatives, <eece.org/oes/nutshell/member_states_representatives.html> (Stand: 31.7.2020).

¹⁶⁷⁸ *UNECLAC*, Member States and Associate Members, <cepal.org/en/estados-miembros> (Stand: 31.7.2020).

und nordamerikanische Staaten, die historische, wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen zu dieser Region besitzen. Zudem gelten 14 nicht unabhängige Gebiete der Karibik als assoziierte Mitglieder. Das in Kraft getretene Escazú-Abkommen zählt 24 Unterzeichnerstaaten, das heißt fast die Hälfte der ECLAC-Staaten hat das Abkommen noch nicht unterzeichnet oder ratifiziert.¹⁶⁷⁹ Der G20-Staat Brasilien sowie die zwei G77-Staaten Republik Kolumbien und Republik Peru haben das Abkommen zwar unterzeichnet, jedoch noch nicht in nationales Recht überführt.

Umwelt-NGOs können Staaten, dessen Unterzeichnung der Aarhus-Konvention oder des Escazú-Abkommens und deren Transformation in nationales Recht noch fehlen, dazu öffentlichkeitswirksam auffordern. Sie können bei der Integrierung der Umweltverfahrensrechte in die nationalen Rechtsordnungen unterstützen, etwa durch Kapazitätsaufbau, konkrete Gesetzesvorschläge oder Rechtsgutachten. Umwelt-NGOs sollten vor allem Staaten, die eine besondere historische oder aktuelle Klimaverantwortung tragen, prioritär zur Unterzeichnung, wichtiger noch zur Ratifizierung der Aarhus-Konvention oder des Escazú-Abkommens, animieren, so etwa die USA, Kanada oder Brasilien.

Neben der Transformation der Völkerverträge in nationales Recht durch die fehlenden Staaten der ECE- und ECLAC-Region, ist die Entwicklung weiterer regionaler Instrumente zur Förderung von Umweltverfahrensrechten in den drei noch verbleibenden UN-Regionen erstrebenswert: Afrika (ECA), Asien und den Pazifik (ESCAP) und Westasien (ESCWA). Insbesondere die Umwelt-NGOs der ECA-, ESCAP- und ESCWA-Regionen können auf allen Governance-Ebenen gebündelt für die Verabschiedung regionaler völkerrechtlicher Instrumente zur Förderung der Umweltdemokratie eintreten.

Umwelt-NGOs können auch in Staaten, die nicht der ECE- oder ECLAC-Region angehören, den Beitritt zur Aarhus-Konvention anstoßen. Schließlich eröffnet die Konvention die Möglichkeit eines Beitrittes aller Staaten. Art. 19 Abs. 3 AK normiert, dass jeder Staat, der Mitglied der Vereinten Nationen ist,

¹⁶⁷⁹ 12 Vertragsparteien mit Stand Juni 2021; s. Fn. 824.

der Konvention mit der Genehmigung der Tagung der Vertragsparteien beitreten kann.¹⁶⁸⁰ Abgesehen von der formellen Interessenbekundung¹⁶⁸¹ der westafrikanischen Republik Guinea-Bissau¹⁶⁸² ist bisher kein Nicht-UNECE-Staat¹⁶⁸³ der Einladung zum Beitritt gefolgt.¹⁶⁸⁴

Von der regionalen Offenheit der Aarhus-Konvention könnten viele Staaten profitieren, so etwa die G20-Staaten Australien oder Südafrika, in deren Regionen keine Völkerverträge zur Förderung der Umweltdemokratie bereitstehen und auch auf längere Sicht nicht zustande kommen könnten. Der australischen und südafrikanischen Zivilgesellschaft stünde so ein weiterer internationaler Rechtsweg zum unabhängigen Compliance-Ausschuss der Aarhus-Konvention zur Verfügung, wenn beispielsweise bei der Zulassung eines klimarelevanten Infrastrukturvorhabens, wie einem Kohletagebau, die Zulassungsbehörde die Auswirkungen auf das Klima nicht (ordnungsgemäß) berücksichtigt.¹⁶⁸⁵

Umwelt-NGOs können ferner den zuletzt ins Stocken geratenen UN-Rechtsetzungsprozess rund um den Globalen Pakt für die Umwelt antreiben und unterstützen.¹⁶⁸⁶ Im Mai 2018 verabschiedete die UN-Generalversammlung eine Resolution mit dem Titel „Auf dem Weg zu einem globalen Pakt für die Umwelt“¹⁶⁸⁷, die internationale Verhandlungen zu einem internationalen Umweltrechtsinstrument in Gang setzt. Ein rechtsverbindlicher internationaler Umweltpakt inklusive menschenrechtlicher Regelungen würde sich zum

¹⁶⁸⁰ Beschluss IV/5, beschreibt in Abs. 4 die Verfahrensschritte für die Genehmigung des Beitritts durch Nicht-UNECE-Staaten; s. a. *UNECE, The Aarhus Convention*, 2014, 229f.

¹⁶⁸¹ Bisher jedoch keine Einreichung der engl. „formal written expression of intention to accede to the Convention“ gem. Beschluss IV/5, Abs. 4 lit. c.

¹⁶⁸² *Aarhus-MoP*, Report of MoP 6, ECE/MP.PP/2017/2, Abs. 70 u. 13.

¹⁶⁸³ Die Republik Namibia war beim letzten MoP 6 anwesend, *Aarhus-MoP*, Report of MoP 6, ECE/MP.PP/2017/2, Abs. 3 u. könnte auf ein Beitrittsinteresse hindeuten.

¹⁶⁸⁴ *Aarhus-MoP*, Report of MoP 6, ECE/MP.PP/2017/2, Abs. 72.

¹⁶⁸⁵ Rspr. dazu s. Unterkapitel 4.7.4.4.2.

¹⁶⁸⁶ S. a. *Pacte Mondial pour l'Environnement*, Global Pact for the Environment, <globalpactenvironment.org/en/> (Stand: 11.4.2021).

¹⁶⁸⁷ *UN-Generalversammlung*, Resolution 72/277 „Towards a Global Pact for the Environment“ v. 10.5. 2018, A/RES/72/277; <undocs.org/A/RES/72/277> (Stand: 19.6.2020).

Zivilpakt über bürgerliche und politische Rechte¹⁶⁸⁸ und zum Sozialpakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte¹⁶⁸⁹ gesellen. Beide Pakte wurden 1966 als rechtsverbindliche Konkretisierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte¹⁶⁹⁰ verabschiedet. Die im Umweltpakt kodifizierten Menschenrechte können, wie bei den älteren Pakten, zu Völkergewohnheitsrecht und *ius cogens* heranwachsen.

Der Globale Pakt für die Umwelt¹⁶⁹¹ könnte die Grundsätze der Rio-Erklärung¹⁶⁹² verankern und folgende drei Hauptziele verfolgen:

- Verankerung des universellen Rechts auf eine ökologisch unbedenkliche Umwelt als internationales Menschenrecht, das vor internationalen, regionalen und nationalen Gerichten geltend gemacht werden kann (Entwurfs-Art. 1);¹⁶⁹³
- Grundsätze des Umweltvölkerrechts in einem einzigen internationalen kohärenten Rechtsdokument zu kodifizieren und damit Normenkonflikte im internationalen Umweltrecht zu klären, die sich aus dem bestehenden sektoralen Ansatz zur Governance ergeben (Entwurfs-Artt. 2-8); und

¹⁶⁸⁸ Engl. International Covenant on Civil and Political Rights, <treaties.un.org/doc/Treaties/1976/03/19760323%2006-17%20AM/Ch_IV_04.pdf> (Stand: 16.6.2020).

¹⁶⁸⁹ Engl. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, <treaties.un.org/doc/Treaties/1976/01/19760103%2009-57%20PM/Ch_IV_03.pdf> (Stand: 16.6.2020).

¹⁶⁹⁰ *UN-Generalversammlung*, Resolution 217 (III) „International Bill of Human Rights“ v. 10.12.1948, A/RES/3/217A; <undocs.org/A/RES/217%28III%29> (Stand: 17.6.2020).

¹⁶⁹¹ S. Entwurf des *club des juristes*; <iucn.org/sites/dev/files/content/documents/draft-project-of-the-global-pact-for-the-environment.pdf> (Stand: 20.6.2021).

¹⁶⁹² *UNCED*, Rio-Erklärung über Umwelt u. Entwicklung v. 14.6.1992, A/CONF.151/26 (Vol. I), insb. 10. Rio-Grundsatz.

¹⁶⁹³ Dazu *EJIL Analysis*, The Global Pact for the Environment – What Would the Right and the Duty to Environmental Protection Change for EU Law?, <ejiltalk.org/the-global-pact-for-the-environment-what-would-the-right-and-the-duty-to-environmental-protection-change-for-eu-law/> (Stand: 20.6.2021).

- Etablierung von umweltbezogenen Verfahrensrechten (Entwurfs-Art. 9 Zugang zu Umweltinformationen, Entwurfs-Art. 10 Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltbezogenen Entscheidungen, Entwurfs-Art. 11 Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten).¹⁶⁹⁴

5.2 Verstärkte verfahrensrechtliche Einbindung im UNFCCC-Regime

Die internationalen Klimaverhandlungen sind durch das Prinzip der Staatensouveränität und das Konsensprinzip als prozedurale Voraussetzungen geprägt.¹⁶⁹⁵ Hierbei drängt sich die Frage auf, warum die Staaten die rein intergouvernementale Rechtsetzung, insbesondere die Verabschiedung der Völkerverträge und Beschlüsse, in der Vergangenheit aufgaben und den Umwelt-NGOs in Zukunft sogar erweiterte Partizipationsrechte zukommen lassen sollten? Es scheint doch kontraintuitiv für die Staaten zu sein, den Handlungsspielraum für die ambitionierten und zuweilen unbequemen Mitspieler auszuweiten? Es scheint grundsätzlich der Logik des konsensual geprägten Pariser Regelungsrahmens zu widersprechen, den kritischen und sanktionierenden Stimmen mehr Raum bei den Klimaverhandlungen einzuräumen.

Wie bereits angedeutet,¹⁶⁹⁶ verfügen Umwelt-NGOs über spezifische Machtressourcen (moralische Autorität und legitimierende Macht sowie kognitive und soziale Macht),¹⁶⁹⁷ die sie gegen den Einbezug in die intergouvernementalen Klimaverhandlungen eintauschten.¹⁶⁹⁸ Dieses NGO-Angebot nahmen

¹⁶⁹⁴ Entwurfsart. 14 Umweltpakt beschreibt ferner die wesentliche Rolle von nichtstaatlichen Akteuren bei der Förderung des Umweltschutzes u. der Umsetzung des Paktes: „Parties shall take the necessary measures to encourage the implementation of this Pact by non-State actors [...], including civil society, [...] taking into account their vital role in the protection of the environment.“ Entwurfspräambel-Abs. 11 bekräftigt ebenfalls die entscheidende Rolle der Zivilgesellschaft beim Umweltschutz.

¹⁶⁹⁵ S. Kapitel 3 u. Einleitung zu Kapitel 4.

¹⁶⁹⁶ S. Unterkapitel 4.7.2.1.3.

¹⁶⁹⁷ Zu den Machtressourcen s. Unterkapitel 4.4.2.

¹⁶⁹⁸ Ausführlich zum Erklärungsmodell des Ressourcenaustausches *Briihl* in Brunnengraber/Weizsäcker ua (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource, 2001, 137ff.

die Staatendelegationen und das Klimasekretariat in der Vergangenheit dankend an,¹⁶⁹⁹ auch wenn sie dafür die zuvor geschlossenen Verhandlungen für die Interessengruppe zu öffnen hatten. Offensichtlich schätzen die Staatendelegationen und das UN-Sekretariat den Einbezug von NGOs jedoch nur bis zu einem gewissen Grad. Anders sind die marginalen Partizipations- und Überwachungsregeln für die Zivilgesellschaft unter dem Pariser Übereinkommen nicht zu erklären. Für die vielen akkreditierten NGOs ist überwiegend lediglich die Beobachtung und Informationsbereitstellung formell vorgesehen.¹⁷⁰⁰

In Anbetracht des politischen Drucks von der Straße durch die wachsenden und stabilen transnationalen Klimaproteste, erleben die Umwelt-NGOs einen Zuwachs ihrer symbolischen und sozialen Macht.¹⁷⁰¹ Demgegenüber stehen die von fossilen Energieträgern und Gewinnen abhängigen Staatendelegationen, die sich in geopolitisch turbulenten Zeiten nach seriösen, verlässlichen und machtsichernden Partnern in dem sich aufweichenden exekutiven Multilateralismus sehnen.¹⁷⁰² Der Anreiz für die verstärkte Kooperation zwischen Staaten und Umwelt-NGOs liegt für die Vertragsparteien in der Nutzung der zusätzlichen NGO-Ressourcen, die ihre eigenen Verhandlungspositionen einerseits stärken (strategische Allianzbildung z. B. mit ambitionierten Vorreiterstaaten und diejenigen Staaten, die am stärksten von den Folgen des Klimawandels betroffen sind) oder andererseits Positionen anderer Akteure schwächen können (z. B. der OPEC- oder BRICS-Staaten). Gleichzeitig kann mit dem Einbezug von legitimitätssteigernden NGOs im UNFCCC-Prozess staatliches klimapolitisches Versagen kaschiert werden („Die Zivilgesellschaft hat das mitentschieden!“). Im Eigeninteresse der Staaten, in anderen Worten im Streben nach Machterhalt der Staatsregierungen und -eliten in Zeiten geopolitischer Neuordnungen (unter anderem aufgrund der Abnabe-

¹⁶⁹⁹ Nachfrageseite ausgeführt von *Brühl* in *Brunnengräber/Weizsäcker* ua (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*, 2001, 137 (147f.).

¹⁷⁰⁰ S. dazu Unterkapitel 4.5, 4.6 u. 4.7.

¹⁷⁰¹ Zum Phänomen der Kräfteverschiebung s. *Brühl* in *Brunnengräber/Weizsäcker* ua (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*, 2001, 137 (143f.).

¹⁷⁰² Dazu Einleitung v. Kapitel 4.

lung von fossilen Energieträgern), liegt ein Grund für den Einbezug der Zivilgesellschaft.

Zu Bedenken ist auch, dass die Zivilgesellschaft in vielen Staaten bereits großes Misstrauen gegenüber den Staatseliten hegt und erhebliche Politikferne besteht. Viele zivilgesellschaftliche Klimaakteure sind zudem von der internationalen Klimadiplomatie enttäuscht und können sich noch weiter von den (zwischen-)staatlichen Institutionen abwenden. Eine differenzierte Sicht, welcher staatlicher Akteur das klimapolitische Versagen auf welcher Ebene zu verantworten hat, kann und wird von breiten Teilen der Zivilgesellschaft nicht vorgenommen. Die machtfährdenden Abwendungsprozesse können sich beschleunigen und potenzieren, je intransparenter und weniger nachvollziehbar die verschränkten internationalen und nationalen Prozesse ablaufen. Die Frustration über klimapolitisches gouvernementales Scheitern oder kollektive Unverantwortung kann breite soziale Kämpfe, Mobilisierungen sowie politische Interventionen der klimabewegten Zivilgesellschaft (weiter) hervorrufen.¹⁷⁰³ Sie können zusätzlich zu den klimawandelbedingten Folgen und Schäden destabilisierend auf bestehende Governance-Strukturen wirken.

Die kleinschrittigen Anpassungen des UNFCCC-Verfahrensrechts können demnach als machtsichernde Maßnahmen verstanden werden. Insofern liegt in dem kontrollierbaren institutionellen Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure,¹⁷⁰⁴ unabhängig von den positiven Effekten für den Klimaschutz und die Nachhaltigkeitstransformation durch effektivere Vertragsbefolgung, im Eigeninteresse der Staatsregierungen. Eine konstruktive formalisierte Beteiligung von NGOs kann disruptive Proteste und Aktionen des zivilen Ungehorsams vermeiden, frühzeitig entgegenwirken oder zumindest auf ein Minimum begrenzen. Zu prognostizieren ist in jedem Falle, dass je stärker die Auswirkungen der Erdüberhitzung faktisch zu Tage treten, die Zivilgesell-

¹⁷⁰³ *Brunnengräber*, GAIA 23 (2014), 306 (308).

¹⁷⁰⁴ Zur Verrechtlichung umweltbezogener Verfahrensrechte im Völkerrecht s. Kapitel 4.3.

schaft lauter protestieren, sich zur Wehr setzen und klimaschädliches Regieren stören wird.

Der bestehende Kooperationskonsens zwischen Staaten und NGOs manifestiert sich in ineinander verschränkten informellen Standards und formellem Recht, unter anderem in partiell erweiterten Verfahrensrechten für Interessengruppen. Die rechtlichen Gestaltungsspielräume bedingen dabei die Betätigungsfelder der NGOs. Die formalisierte Verfahrensbeteiligung von gemeinwohlorientierten Organisationen bietet generell das Potenzial, die Durchsetzungsschwäche von Allgemeinwohlbelangen gegenüber den Staatsinteressen oder Partikularinteressen im UNFCCC-Prozess auszugleichen. Umwelt-NGOs könnten ihrer Lobbyistenrolle für das Klima besser gerecht werden, wenn sie stärker formalisiertes Gehör finden würden und so spezifische Rechtsformulierungen in Beschlüssen und Richtlinien einfließen lassen könnten. Im Sinne des angemessenen Regierens (engl. Good Governance) sind grundsätzlich Schritte hin zu einem „partizipativen Multilateralismus“¹⁷⁰⁵ zu begrüßen.

Zudem ist festzustellen, dass die Durchschlagskraft und Glaubwürdigkeit des internationalen Klimaschutzes ganz wesentlich von NGOs als „Träger des öffentlichen Interesses“ und ihrem Zusammenspiel abhängt.¹⁷⁰⁶ Aufgrund der Tatsache, dass die allermeisten Staatsregierungen sowie die UN-Bürokratie wenig demokratisch legitimiert sind, ist die fehlende basisdemokratische Legitimation der gemeinwohlorientierten NGOs unschädlich für ihren Einbezug.¹⁷⁰⁷ Durch formalisierte Verfahrensrechte können klimabewegte Gruppen effektiv partizipieren, klimaschützende Maßnahmen unterstützen und die Einhaltung von Vertragspflichten der Vertragsstaaten sowie des Klimasekretariats befördern und kontrollieren.¹⁷⁰⁸

¹⁷⁰⁵ Steffek, Leviathan 2008, 105; a. als „Multi-Stakeholder Multilateralismus“ bezeichnet von Bäckstrand in Dryzek/Norgaard/Schlosberg (Hrsg.), Oxford Handbook of Climate Change and Society, 2013, 669 (678).

¹⁷⁰⁶ WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 76.

¹⁷⁰⁷ S. Unterkapitel 4.4.2 u. 4.4.3.

¹⁷⁰⁸ WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 55.

Eine inklusive und aktiv-partizipative Einbindungspraxis von nichtstaatlichen Akteuren in der internationalen Klimapolitik, die eine formelle Ausstattung mit weitreichenden Informations-, Beteiligungs- und Beschwerderechten miteinschließt, könnte darüber hinaus das Potenzial bieten, das Fehlen von zwangsbewährten Sanktions- und Strafmechanismen des Pariser Übereinkommens auszugleichen.¹⁷⁰⁹

Entgegen der zahlreichen überzeugenden Argumente für die weitere Öffnung der internationalen Verhandlungen für die Öffentlichkeit und nichtstaatlichen Beobachterorganisationen ist nicht zu erwarten, dass sich der globale Trend der Erweiterung von Verfahrensrechten für NGOs kontinuierlich vorsetzt. Vielmehr zeigt das Pariser Übereinkommen, dass zum Teil restriktivere Partizipationsregeln als das Kyoto-Protokoll vorsieht, dass das Ressourcenangebot der NGOs und die Ressourcennachfrage von staatlicher Seite begrenzt ist. Mit einer breiteren Partizipation sind immer auch Kosten für die Staaten verbunden. Insbesondere in konfrontativen Konstellationen und Situationen der internationalen Klimaverhandlungen sinkt daher das Partizipationsniveau.¹⁷¹⁰ Darüber hinaus ist zu konstatieren, dass die Demokratisierung des internationalen UNFCCC-Regimes und die einhergehenden Partizipationsregeln für die Staatengemeinschaft im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen von nachrangigem politischen Interesse sind.

Aus diesen Gründen ist mit keinem „großen Wurf“, keiner staatenübergreifenden Partizipationskampagne oder verstärkten Rechtssetzungsbemühungen zu rechnen. Eine moderne und harmonisierende UNFCCC-Geschäftsordnung oder sonstige vereinheitlichende COP- oder CMA-Beschlüsse sind unwahrscheinlich und auch nicht zwangsläufig im Interesse der Umwelt-NGOs. Vielmehr wäre zu befürchten, dass (nichtdemokratische) Staaten erweiterte Partizipationsregeln blockieren oder unklare, inkonsistente oder unsystematisch vereinheitlichte Regeln verabschiedeten, die hinter dem besteh-

¹⁷⁰⁹ S. Unterkapitel 3.2 u. 4.7 oder a. *Franzius*, ZUR 28 (2017), 515 (519f.).

¹⁷¹⁰ Ausführlich *Brühl* in *Brunnengräber/Weizsäcker* ua (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*, 2001, 137 (144ff.).

enden Partizipationsstandard (Status Quo) zurückfallen¹⁷¹¹ würden.¹⁷¹² Bei nicht formalisierten Beteiligungspraxen schwingt jedoch immer die Gefahr mit, dass sie je nach Führungsstil der verhandlungsleitenden Staaten schnell abgeschafft oder geschwächt werden können.

Aufgrund der realpolitischen Machtkonstellationen (insbesondere des de facto Vetorechts aller Vertragsparteien)¹⁷¹³ im UNFCCC-Prozess könnte eine wenig öffentlichkeitswirksame und vorsichtige Rechtsfortentwicklung im Kleinen über die spezifischen Geschäftsordnungen der UNFCCC-Gremien und Soft-Law-Instrumente sich vorteilhafter auf das nichtstaatliche Partizipationsniveau auswirken. Die alternativen Regelungs- und Auslegungsansätze sowie eine angepasste gewohnheitsrechtliche Praxis, die kleinschrittig zur kontinuierlichen Stärkung der Partizipationsrechte von PINGOs und letztlich zur Demokratisierung des UNFCCC-Prozesses beitragen, bilden daher den Schwerpunkt der folgenden Ausführungen. Auch wenn dieser Weg der institutionellen Fort- oder Weiterentwicklung des UNFCCC-Regimes aus rechtstheoretischer Sicht der weniger bevorzugte ist und zwangsläufig zu weniger Rechtsklarheit und -sicherheit beiträgt, ist er der pragmatischere. Untersuchungen zu internationalen Umweltschutzregimen deuten ferner darauf hin, dass die leise Rechtsfortentwicklung über Beschlüsse, Geschäftsordnungen und Leitlinien die Chance bietet, zu relativ weitreichenden und innovativen Regelungen abseits der großen „politischen Grabenkämpfe“ zu gelangen.¹⁷¹⁴

Nichtsdestotrotz soll an dieser Stelle nicht verkannt werden, dass eine einheitlich gesteuerte Weiterentwicklung der internationalen Governance-Ar-

¹⁷¹¹ Eine GO-Klausel könnte jedoch gewährleisten, dass weitreichendere Partizipationsrechte aus früheren Beschlüssen, Geschäftsordnungen u. Leitlinien unberührt bleiben u. weiterhin Rechtskraft entfalten würden (Unterschreitungsverbot), s. a. *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 227.

¹⁷¹² *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 225f.

¹⁷¹³ Zum Konsensprinzip *Bodley/Donat/Duwe*, CCLR 10 (2016), 5 (14); s. a. Unterkapitel 4.5.

¹⁷¹⁴ *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 227.

chitektur im Sinne einer Global Good Governance zu begrüßen wäre. Damit sind explizite und institutsübergreifende Partizipationsregeln für NGOs gemeint, die in allen Politikbereichen der Vereinten Nationen von der Wirtschaft, der Gesundheit bis hin zur Umwelt einen Mindeststandard setzen würden. Zumindest könnten internationale Umweltregime mit ähnlicher regulativer Grundstruktur geclustert werden. In die jeweiligen Cluster können harmonisierte Partizipationsregeln integriert werden.¹⁷¹⁵ Ein weniger effizienter, jedoch unbürokratischerer Regelungsansatz des UN-Systems ist die institutsspezifische Formalisierung von modernen Partizipationsregeln, wie er derzeit ausgestaltet ist.

Eine institutsspezifische Formalisierung von Partizipationsregeln schließe die Verabschiedung einer im Lichte der Digitalisierung modernen UNFCCC-Geschäftsordnung mit ein, die unter anderem die kontroversen Abstimmungsregeln außen vorlassen könnte.¹⁷¹⁶ Der vorliegende Geschäftsordnungsentwurf stammt aus einer Zeit vor der digitalen Revolution, wo UN-Verhandlungen noch analog stattfanden und die technischen Möglichkeiten zur breiten Partizipation noch nicht vorlagen. Eine moderne UNFCCC-Geschäftsordnung könnte an die geänderten gesellschaftlichen Realitäten angepasst werden. Einheitliche und explizite Partizipationsregeln, beispielsweise als Minimalstandards formuliert, die in der Praxis erweitert werden können,¹⁷¹⁷ sorgen für Rechtsklarheit und -sicherheit. Unnötige Wiederholungen, Redundanzen oder gar gegenläufige Regelungsinhalte in Rechtsakten zu einzelnen UNFCCC-Gremien, Verfahren und Prozessen würden vermieden. Hiermit würde eine Transparenzsteigerung des UNFCCC-Prozesses einhergehen, die größeres Vertrauen zwischen den Staaten und der Zivilgesellschaft schafft. Ferner könnte die UNFCCC-Geschäftsordnung von den Verfahrensregeln und den bisherigen Kooperationserfahrungen von bestehen-

¹⁷¹⁵ Zu Hindernissen u. Herausforderungen einer Harmonisierung s. *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 228.

¹⁷¹⁶ Art. 7 Abs. 3 S. 2 UNFCCC ist eine erlaubende „may“-Bestimmung.

¹⁷¹⁷ *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 227.

den internationalen Regimen profitieren.¹⁷¹⁸ Die Verabschiedung einer UNFCCC-Geschäftsordnung wäre auch allein deshalb schon zu begrüßen, weil die formal weiterlaufenden Verhandlungen¹⁷¹⁹ zum alten Geschäftsordnungsentwurf unnötige Verwaltungskapazitäten von Seiten des unterfinanzierten UN-Sekretariats¹⁷²⁰ rauben.

Nachfolgend ist daher zunächst auf ein grundlegendes strukturelles Defizit im UNFCCC-Regime einzugehen, das die Teilnahme und effektive Beteiligung von nichtstaatlichen Beobachterorganisationen gefährdet: die finanzielle Vulnerabilität des Klimasekretariats (5.2.1). Daraufhin folgen Ausführungen zu Bereichen, die die Teilnahme am UNFCCC-Prozess befördern, unter anderem die Bestimmungen zur Akkreditierung von Interessengruppen (5.2.2). Unterkapitel 5.2.3 erörtert Maßnahmen, unter anderem die Etablierung eines Solidarfonds für Transparenz und Partizipation, die die ausgeglichene Repräsentation innerhalb der partizipierenden Interessengruppen stärken kann.

Daraufhin folgen die bedeutendsten Erwägungen dieser Arbeit zur Erweiterung dreier Verfahrensrechte für Umwelt-NGOs: der Zugang zu Klimainformationen für jede Person, der Interessengruppenbeteiligung an UNFCCC-Verfahren sowie den Zugang zu Beschwerdestellen und Gerichten in Bezug auf die Verwaltungs-, Entscheidungs- und Kontrollverfahren im Rahmen des UNFCCC-Regimes. Zu beschreiben sind innovative Lösungsansätze, wie die Grundsätze der zwei stark subjektivierenden Völkerverträge (Aarhus-Konvention und Escazú-Abkommen) und das Nachhaltigkeitsziel 16 effektiv und zielführend im UNFCCC-Kontext zu integrieren sind. Regelungsalternativen werden identifiziert, die die breit erörterte Problemlage der marginalen zivilen Partizipation und Kontrolle adäquat adressieren. Sie sind als erste Anstöße für mögliche Reformoptionen zu verstehen. Unterkapitel 5.2.4 beschreibt Ansätze rund um das Recht auf Zugang zu Klimainformationen, die beim Klimasekretariat vorliegen. Das Unterkapitel 5.2.5 erörtert das Recht

¹⁷¹⁸ Z. B. unter der AK u. Fn. 1141.

¹⁷¹⁹ S. Fn. 947f.

¹⁷²⁰ Dazu gleich in Unterkapitel 5.2.1.

auf NGO-Beteiligung am UNFCCC-Prozess, insbesondere an den Verfahren zur Erfüllungskontrolle. Die Kodifizierungsvorschläge zeigen insbesondere auf, wie der Pariser Regelungsrahmen zur Erfüllungssicherung durch formalisierte Einbezugsregeln von Umwelt-NGOs gestärkt werden kann. Zum Schluss erörtert Unterkapitel 5.2.6 die Überprüfung der Umsetzung und Anwendung der Informations- und Beteiligungsrechte der umweltschützenden Nichtregierungsorganisationen.

5.2.1 Ausfinanzierung des Klimasekretariats

Gemäß Art. 8 Abs. 3 UNFCCC¹⁷²¹ hat die Vertragsstaatenkonferenz dafür Sorge zu tragen, dass das ständige UN-Sekretariat ordnungsgemäß arbeiten kann.¹⁷²² Hierfür müssen ausreichend finanzielle Mittel und Personal für das Klimasekretariat zur Verfügung stehen. Fakt ist, dass Vertragsparteien ihre finanziellen Beiträge nicht, nur anteilig oder zu spät zahlen. So weigerte sich unter anderem die finanzstarke US-amerikanische Regierung seit Amtsantritt Donald Trumps den US-amerikanischen Anteil zur Unterhaltung des Sekretariats für das Jahr 2018 vollständig zu zahlen.¹⁷²³ Das Ausbleiben finanzieller Beiträge bedeutet einen faktischen Rückzug aus einem Völkervertrag, ohne formell von ihm zurückzutreten.¹⁷²⁴ Die Ressourcen- und Personalaus-

¹⁷²¹ I. V. m. Art. 17 PÜ.

¹⁷²² Engl. verbindlicher Originaltext: „make arrangements for its functioning“; deutlicher der spanische verbindliche Vertragstext: „adoptará las medidas *necesarias* para su funcionamiento“ [eigene Hervorhebung].

¹⁷²³ UNFCCC, UN Climate Statement / 22 Apr, 2018: Bloomberg Philanthropies Supports Climate Action, <unfccc.int/news/bloomberg-philanthropies-supports-climate-action> (Stand: 11.6.2019); *BBC News*, Climate Change: Michael Bloomberg Pledges \$4.5m for Paris Deal, <bbc.co m/news/world-us-canada-43860590> (Stand: 11.6.2019); *Klimaretter.info*, Bloomberg zahlt Trumps Zeche, <klimaretter.info/politik/hintergrund/242-29-bloomberg-zahlt-trumps-zeche> (Stand: 21.1.2019).

¹⁷²⁴ Gem. Art. 25 UNFCCC u. Art. 28 PÜ.

stattung des Sekretariats unterliegt insofern, wie bei allen UN-Organisationen, auch politischen Einflüssen.¹⁷²⁵

Zur Erfüllung seiner Aufgaben ist das Klimasekretariat jedoch auf die (freiwilligen) finanziellen Beiträge der Staaten angewiesen. Nur ein ausfinanziertes Klimasekretariat kann seine Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen. In Bezug auf die UNFCCC-internen Transparenz- und Unterstützungsmechanismen heißt das konkret, dass das Sekretariat beispielsweise den Vertragsparteien bei der Erstellung ihrer Berichte im Rahmen des Transparenzrahmens behilflich ist oder die erforderlichen Dienste bereitstellt. Für die Sachverständigenteams oder für das Unterstützungskomitee trifft das Sekretariat unter anderem die verwaltungsmäßigen und vertraglichen Vorkehrungen oder erstellt Syntheseberichte. Da Verwaltungskapazitäten auf Seiten des Sekretariats fehlen sowie ausreichend qualifizierte internationale Sachverständige fehlen, ist zu prognostizieren, dass die Qualität und Häufigkeit internationaler Überprüfungsprozesse unter dem vertraglich vereinbarten Niveau bleiben. Die finanzielle Verletzlichkeit und die Unterfinanzierung des Klimasekretariats gefährdet somit eklatant den Erfolg des auf Vertrauen und gegenseitige Kontrolle basierenden Pariser Modells und widerspricht einer transparenten internationalen Klimagovernance.

Außerdem wird durch die prekäre Ressourcenausstattung des Sekretariats die nichtstaatliche Partizipation am UNFCCC-Prozess erschwert. Nur durch eine auskömmliche finanzielle Ausstattung des UN-Sekretariats kann es die stets steigende Zahl an partizipierenden nichtstaatlichen Beobachterorganisationen,¹⁷²⁶ neben seinen zahlreichen Hauptaufgaben,¹⁷²⁷ organisatorisch bewältigen. Kodifizierte Verfahrensrechte für Beobachterorganisationen, die

¹⁷²⁵ A. z.B. bei der Weltgesundheitsorganisation (WHO); rechtliche Einordnung zum letztlich nicht erfolgten formellen US-amerikanischen Ausstieg aus der WHO s. *Burci*, The USA and the World Health Organization, <ejiltalk.org/the-usa-and-the-world-health-organization-what-has-president-trump-actually-decided-and-what-are-its-consequences/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2> (Stand: 8.4.2021).

¹⁷²⁶ Zu den Teilnehmerszahlen beim Pariser COP s. Unterkapitel 4.6.

¹⁷²⁷ Gem. Art. 17 PÜ i. V. m Art. 8 Abs. 2 UNFCCC.

selbst mit knappen Ressourcen ausgestattet sind, laufen ins Leere, wenn die nötigen Verwaltungskapazitäten auf Seiten des Klimasekretariats fehlen,¹⁷²⁸ um eine effektive Partizipation im UNFCCC-Prozess zu gewährleisten.

Die Umwelt-NGOs können für den politisch beeinflussten Ressourcen- und dem einhergehenden Personalmangel des Klimasekretariats, der politisch kalkuliert oder unbeabsichtigt die Funktionstüchtigkeit des UNFCCC-Regimes als Ganzes einschränkt und gefährdet, eine Öffentlichkeit herstellen. Die finanziellen staatlichen Beiträge erfolgen oft von einer ganzen Reihe unterschiedlicher staatlicher Quellen, die unterschiedlich stark politischer Einflussnahme der Zentralregierungen unterliegen. Hierin liegt eine Chance für die (finanzielle) Ausstattung des UN-Sekretariats. In Ausnahmefällen können finanzpotente Stiftungen (wie in der Vergangenheit die Bloomberg Philanthropies) die Zahlungsrückstände temporär ausgleichen.

5.2.1 Akkreditierung von NGOs

Eine Beschränkung zur Teilnahme an Klimaverhandlungen und UNFCCC-Treffen ist die erforderliche Akkreditierung der Beobachterorganisationen. Diese Zulassung zur NGO-Beteiligung ist zur Gewährleistung konstruktiver und störungsfreier Verhandlungen und Beratungen zielführend. Begrüßenswert sind auch die (aktuellen) Informationen zum Akkreditierungsverfahren und die öffentliche Auflistung der zahlreichen akkreditierten Beobachterorganisationen auf der UNFCCC-Website.

Überlegenswert ist, den Verbänden, die eine Sachwalterfunktion für das Klima einnehmen, besondere noch zu diskutierende Umweltverfahrensrechte¹⁷²⁹ im UNFCCC-Prozess zuzuschreiben. Die qualifizierte Akkreditierung stünde ausschließlich NGOs zu,¹⁷³⁰ die den allgemeinwohlorientierten Constituencies Umwelt-NGOs (ENGOs), unabhängige und Forschungs-NGOs (RINGOs) sowie Jugend-NGOs (YOUNGOs) angehören. Alle anderen

¹⁷²⁸ Seit längerem bestehendes Defizit s. *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 140.

¹⁷²⁹ S. Unterkapitel 5.2.4-5.2.7.

¹⁷³⁰ So a. *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 58.

partikularinteressengeleitete Beobachterorganisationen erhielten eine einfache Akkreditierung und variierende Partizipationsrechte.¹⁷³¹

Zu thematisieren ist auch der Umgang mit NGOs, die vordergründig Anti-Klimaschutz-Ziele anstelle von allgemeinwohlorientierten Klima- und Umweltschutzziele verfolgen. Diese nehmen während und zwischen den Klimakonferenzen Einfluss auf die nationalen Entscheidungsträgerinnen und -träger.¹⁷³² Vor allem die fragwürdigen privaten Denkfabriken, Institute oder sonstige Gesellschaften unter der Constituency BINGOs verfolgen unbestritten „fossile“ Interessen, die den Vertragszielen entgegenstehen. Sie unterliegen teilweise eklatanten Interessenkonflikten im UNFCCC-Prozess. Die Akteure, die mit der fossilen Wirtschaft eng verbunden sind, können ihre Zugangs- und Beteiligungsrechte dazu nutzen, die internationale Klimaschutzpolitik zu blockieren und auszubremesen.

Zurzeit behandelt die internationale Klimabürokratie alle Beobachterorganisationen gleich. Eine differenzierte Ausschlussregelung,¹⁷³³ die den vorübergehenden oder dauerhaften Ausschluss der „Grey/Brown BINGOs“, wie beispielsweise der akkreditierten Lobbyorganisation FuelsEurope¹⁷³⁴ vorsieht, ist mit Blick auf den gelähmten Verhandlungsprozess ernsthaft zu diskutieren. Die akkreditierungsfähigen und oft finanzpotenten Institute sind von privaten Akteure abhängig, die mit dem Abbau, Verkauf, Export und der Verbrennung von Kohle, Erdöl und Erdgas private Gewinne erzielen, wohingegen die ökologischen und sozialen Schäden ihrer geschäftlichen Betätigung zu großen Teilen verallgemeinert werden. Es ist wenig nachvollziehbar und

¹⁷³¹ Beim ECOSOC sind NGOs z. B. in folgenden Kategorien akkreditierungsfähig: General consultative status, Special consultative status and Roster status, *ECOSOC*, Resolution 1196/31 v. 25.7.1996, Teil 3. Die Partizipationsrechte variieren je nach Akkreditierungsstatus, *ECOSOC*, Resolution 1196/31 v. 25.7.1996, Teil IV-VII. S. dazu *Brühl* in Brunnengräber/Weizsäcker ua (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*, 2001, 137 (142f.).

¹⁷³² *Klimareporter*, Mit fossilen Grüßen, <klimareporter.de/klimakonferenzen/mit-fossilen-gruessen> (Stand: 27.4.2020).

¹⁷³³ S. a. *ECOSOC*, Resolution 1196/31 v. 25.7.1996, Teil VIII.

¹⁷³⁴ Der belgische Verband vertritt die Mehrheit der europäischen Raffinerie- u. Treibstoffindustrie, u. a. BP, Exxon Mobil, Shell u. Total, s. *FuelsEurope*, Members, <fuelseurope.eu/about-us/members/> (Stand: 31.7.2020).

vertrauenswürdig, dass die fossile Wirtschaft und ihre Lobbyorganisationen an den internationalen Verhandlungen zum Schutz eines Gemeinschaftsgutes beteiligt sind.

In Anbetracht des gelähmten UN-Prozesses ist den fossilen BINGOs, die weniger als 1/3 ihres Gewinns aus nachhaltigen wirtschaftlichen Aktivitäten beziehen (z. B. mit der Produktion von Ökostrom),¹⁷³⁵ die Akkreditierung zu verweigern. Zukünftig sollten nur noch „Green BINGOs“ akkreditierungsfähig sein.¹⁷³⁶ Alle antragenden (BI)NGOs sollte eine Pflicht zur Offenlegung treffen. Fehlen Nachweise, wie beispielsweise transparente und plausible Geschäftsberichte, die aufzeigen, wie die Unternehmen konkret ihre Gewinne erzielen, sollte die Rechtsvermutung der Akkreditierungsverweigerung (engl. presumption of denial of accreditation) die Vertragsstaatenkonferenz und das Klimasekretariat bei der Akkreditierungs(vor-)entscheidung für BINGOs leiten.

Eine feste Regelung durch COP- oder CMA-Beschluss, um die „braunen BINGOs“ tatsächlich auszuschließen, dürfte allerdings kaum verhandelbar sein. Bis zur Einführung differenzierter Akkreditierungs- und Ausschlussregeln könnten gemäß Art. 7 Abs. 6 S. 2 UNFCCC ein Drittel der Vertragsparteien,¹⁷³⁷ die fossilfreie Klimaverhandlungen anstreben, die Akkreditierung für fossile NGOs ablehnen und so die Teilnahme von fossilen Lobbyvertreterinnen und -vertretern unterbinden.

Ist eine Ausschlussregelung bei neuen Akkreditierungsregeln nicht konsensfähig, könnten finanzpotenten fossilen BINGOs Akkreditierungsgebühren¹⁷³⁸

¹⁷³⁵ Anschließend können die Anteile im regelmäßigen Turnus angehoben werden, z. B. in 5 Jahren muss das Portfolio 10 Prozent nachhaltiger sein wie heute.

¹⁷³⁶ A. A. das Klimasekretariat oder das etablierte World Resources Institute s. *Klimaretter.info*, Lobbyismus: Wer ist hier zivil?, <klimaretter.info/wirtschaft/hintergrund/23125-lobbyismus-wer-ist-hier-zivil> (Stand: 27.4.2020); *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 127, 231.

¹⁷³⁷ Kritisch dazu *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 231.

¹⁷³⁸ Der Kreis der gebührenpflichtigen NGOs kann um alle Nicht-PINGOs erweitert werden. Zu Akkreditierungsgebühren für NGOs in UN-Regimen s. *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 233f.

auferlegt werden. Die Vorteile sind zum einen, dass die Gebühren zweckgebunden in den Solidarfonds für zivilgesellschaftliche Partizipation¹⁷³⁹ einfließen können oder zum anderen, die erhöhten Verwaltungskosten durch die NGO-Partizipation des unterfinanzierten Sekretariats¹⁷⁴⁰ aufgefangen werden können. Eine Akkreditierungsgebühr ausschließlich für die direkten Profiteure der Übernutzung der Erdatmosphäre kann die effektive Sekretariatsverwaltung und inklusive Partizipation von gemeinwohlorientierten NGOs im UNFCCC-Prozess ermöglichen. Eine Gebühr ist daher gerechtfertigt.

Nicht zu rechtfertigen ist, warum Vertreterinnen und Vertreter fossiler Industrien und ihrer Lobbyorganisationen nicht nur im Rahmen der Constituency BINGOs, sondern auch als Teil staatlicher Regierungsdelegationen auftreten. Im Grunde bedarf es eines Transparenz- und Lobbyregisters, das (anonymisiert) die Zusammensetzung staatlicher Delegationen öffentlich zugänglich auflistet. So müssten die Beschäftigungsverhältnisse der staatlichen Delegierten offengelegt werden. Klar ist, dass durch gezielte Verschleierungstaktiken die tatsächlichen Verknüpfungen zwischen den staatlichen Behörden und fossilen Industrien nicht in der Gänze erfasst werden können, gerade in Staaten, wo die Grenzen zwischen staatlichen Institutionen und staatseigenen fossilen Konzernen grundsätzlich verschwimmen. Jedoch verfügt ein Transparenz- und Lobbyregister eine starke symbolische Ausstrahlungskraft. Zumindest stellt ein Register über Beschäftigungsverhältnisse und mögliche Interessenkonflikte eine Transparenzsteigerung zum derzeitigen Status-Quo dar. Durch ein Register kann sich ebenfalls der Rechtfertigungsdruck für die staatlichen Stellen erhöhen.

Grundsätzlich ist auch die Transparenz der partizipierenden NGOs und ihrer finanziellen Quellen zu erhöhen. So fällt es der Öffentlichkeit derzeit schwer, die Fülle an NGOs zu überblicken, die einen bestimmten Beobachterstatus (z. B. als Umwelt-NGO) rechtsmissbräuchlich nutzen könnten. Die NGOs könnte man konsequent zur Unterschreibung von Selbstverpflichtungen

¹⁷³⁹ S. sogleich in Unterkapitel 5.2.3.

¹⁷⁴⁰ S. Unterkapitel 5.2.1.

oder Verhaltenskodizes verpflichten,¹⁷⁴¹ dass keine¹⁷⁴² oder begrenzte finanzielle Verbindungen zur Fossilindustrie bestehen, sowie Nachweise über Sponsoren und Spendeneingänge anfordern und öffentlich machen.

Die bisherige öffentlich zugängliche Auflistung der Beobachterorganisationen des Sekretariats könnte um die fossilfreien Selbstverpflichtungen und Finanzquellennachweise ergänzt werden.¹⁷⁴³ In Anlehnung an nationale Veröffentlichungspflichten, beispielsweise von politischen Parteien, könnten Spenden von über 50.000 US-Dollar („Großspenden“) an akkreditierte NGOs unverzüglich beim Sekretariat angezeigt und anschließend auf der UNFCCC-Website veröffentlicht werden. Spenden über 10.000 US-Dollar müssen einmal jährlich bekannt gegeben und vom Sekretariat veröffentlicht werden.

Umwelt-NGOs unterbreiten ferner Forderungen nach fossilfreien COPs, um das Lobbying und die Öffentlichkeitsarbeit der Kohle-, Öl- und Gasinteressengruppen zu erschweren.¹⁷⁴⁴ Das Hauptargument überzeugt, dass die fossilen Interessengruppen offensichtlich die international vereinbarte Abschaffung ihres Geschäftsmodelles blockiert, verzögert und erschwert. Mehr als einleuchtend ist daher, eine allgemeine Ausschlussregelung zu treffen, die fossile Sponsoren für die Klimakonferenzen und anderen klimarelevanten multilaterale Prozesse verhindert.

Qualifizierte Akkreditierungs- und Ausschlussregeln, erweiterte Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten, Selbstverpflichtungen und klare Sponsorenregeln schaffen einen glaubwürdigen und standardisierten Rahmen, der die Transparenz und Effektivität des UNFCCC-Prozesses stärkt.

¹⁷⁴¹ Kritisch dazu *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 231.

¹⁷⁴² In letzter Konsequenz könnte ein absolutes Spenden- oder Finanzierungsverbot durch fossile Unternehmen an akkreditierte NGOs aller Constituencies diskutiert werden.

¹⁷⁴³ A. A. die staatlichen Delegationen u. das Klimasekretariat, s. *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 128.

¹⁷⁴⁴ Z. B. gefordert von der US-amerikanischen Bürgerrechtsorganisation *Corporate Accountability International*, *Climate Campaign*, <corporateaccountability.org/climate/> (Stand: 31.7.2020).

5.2.3 Stärkung unterrepräsentierter Interessengruppen

Im Rahmen der internationalen Klimapolitik ist das zivilgesellschaftliche Engagement mit einem weiteren Problem konfrontiert: die Überrepräsentation der Nord-NGOs gegenüber den Süd-NGOs in internationalen Institutionen.¹⁷⁴⁵ Für Umwelt-NGOs außerhalb der G20-Staaten, inklusive der post-sowjetischen Staaten, manifestieren sich gegenüber den professionalisierten und finanzstärkeren Umwelt-NGOs der G20-Länder strukturelle Benachteiligungen.

Um die in Unterkapitel 4.6.4 angedeutete Dysbalance zu beheben, sollten UNFCCC-Sitzungen verstärkt an Sitzungsorten außerhalb der OECD-Staaten ausgerichtet werden.¹⁷⁴⁶ Viele Sitzungen finden am Sekretariatsstandort in Bonn in Westeuropa statt, sodass NGOs aus Lateinamerika, Afrika oder Asien, zumeist höhere Reise- und Unterbringungskosten entstehen.

Für eine gerechtere NGO-Beteiligung sollten die technischen Möglichkeiten des digitalen Zeitalters unverzüglich und konsequent genutzt und ausgebaut werden.¹⁷⁴⁷ Das umfasst auch die gemeinsame Investition in eine verbesserte technische Ausstattung und digitale Infrastruktur des Klimasekretariats und der regelmäßigen Sitzungsstätten. NGOs können durch kostenfreie Online-Übertragungen und -aufzeichnungen Sitzungen beobachten und aktiv partizipieren (z. B. durch die Nutzung von Partizipationstools oder Chatfunktionen). Nicht außer Acht gelassen werden darf jedoch, dass der Zugang zu ausreichend schnellem und freiem Internet auf der Welt ungleich verteilt ist,¹⁷⁴⁸ so dass Umwelt-NGOs des globalen Südens infrastrukturell benachteiligt sind. Zudem verwehren einige Vertragsstaaten (temporär) den freien

¹⁷⁴⁵ S. a. *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 140f.

¹⁷⁴⁶ So a. *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 240; Zu beachten ist jedoch, dass Süd-Süd-Anreisekosten nicht zwangsläufig günstiger ausfallen müssen.

¹⁷⁴⁷ Ausgehend von den bestehenden Partizipationspflichten der Vertragsparteien u. des Klimasekretariats gehen die nachfolgenden Unterkapitel 5.2.3-5.2.5 auf die Aspekte des digitalen Zugangs zu Informationen u. der digitalen Beteiligung genauer ein.

¹⁷⁴⁸ *EIU*, The Inclusive Internet Index 2020, 2020.

Netzzugang für ihre Bevölkerung (z. B. China, Iran oder das Königreich Saudi-Arabien) oder für Teile ihrer Bevölkerung (z. B. der anglophonen Bevölkerung der Republik Kamerun).¹⁷⁴⁹

Aus diesen Gründen ist es für eine global repräsentativere NGO-Beteiligung an Klimaverhandlungen und UN-Sitzungen unerlässlich, einen zentralen Solidarfonds für Transparenz, zivilgesellschaftliche Partizipation und Kapazitätsaufbau einzurichten. Der Fonds, ähnlich angelegt des „Trust Fund for Participation“ für die Teilnahme staatlicher Delegationen von Entwicklungsländern,¹⁷⁵⁰ könnte die gleichberechtigte Partizipation zivilgesellschaftlicher Vertreterinnen und Vertreter ermöglichen vor allem aus Staaten, die die zivilen Tätigkeiten ebendieser zu unterdrücken versuchen. Die Einrichtung eines Solidarfonds stünde im Einklang mit dem 16. Nachhaltigkeitsziel „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“. Demnach sollen unter anderem effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufgebaut werden. Weiterhin sollen inklusive, partizipative und repräsentative Entscheidungsfindungen gefördert werden. Dem 16. Nachhaltigkeitsziel könnte der Solidarfonds dienen, der inklusive und partizipative UN-Klimaverhandlungen erst ermöglicht.

Von dem Fonds sollten neben den klassischen Umwelt- und Forschungs-NGOs andere NGOs (aus Entwicklungs- und Schwellenländern) profitieren, die sich durch ihre Gemeinwohlorientierung und fehlende wirtschaftliche Gewinnerzielungsabsichten auszeichnen (engl. public-interest NGOs, PINGOs).¹⁷⁵¹ Unter die qualifizierten zivilen Empfängerorganisationen gehören neben den Umwelt- und Forschungs-NGOs die NGOs der Constituencies Jugend-NGOs (YOUNGOs), Organisationen indigener Völker (IPOs) sowie Frauen- und Geschlechtergruppen (WGC). In keinem Fall sollten monetär

¹⁷⁴⁹ Zur Internetfreiheit u. -zensur s. *Reporter ohne Grenzen (ROG)*, Informationsfreiheit im Internet, <reporter-ohne-grenzen.de/themen/internetfreiheit/> (Stand: 31.7.2020).

¹⁷⁵⁰ Insb. der SIDS u. LDCs, s. *UNFCCC*, Trust Fund for Participation in the UNFCCC Process, 2017.

¹⁷⁵¹ Im UNCCD- u. GEF-Regime erhalten Süd-PINGOs Förderung für die Partizipation, s. *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 207.

besser gestellte NGOs aus (der fossilen) Wirtschaft und Industrie von diesem Fonds profitieren können. Bauern- und Landwirtschaftsverbände sowie gewerkschaftliche NGOs scheiden gleichermaßen aus, da sie ebenfalls primär Individual- oder Partikularinteressen ihrer Mitglieder vertreten.¹⁷⁵²

Der zentrale Solidarfonds würde für Reise-, Visa- und Aufenthaltskosten zumindest während der jährlichen Klimaverhandlungen sowie weiterer UN-FCCC-Sitzungen aufkommen. Ferner könnte die Teilnahme an transnationalen zivilgesellschaftlichen Konsultationsprozessen sowie Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau für zivilgesellschaftliche Vertreterinnen und Vertreter aus unterrepräsentierten Staaten, wie Schulungen, Weiterbildungen oder Seminare zum internationalen Verhandlungsprozess und zu Klimafragen finanziert werden.¹⁷⁵³ Schließlich sind die UNFCCC-Verhandlungen technisch als auch organisatorisch sehr komplex. Klar ist in diesem Zusammenhang, dass inklusive Verfahrensrechte für Interessengruppen nicht weiterhelfen, wenn die NGOs diese nicht handhaben können. Gleichermaßen können die südlichen PINGO-Vertreterinnen und -Vertreter darin geschult werden, die Öffentlichkeit über den UNFCCC-Prozess zu informieren und so das Umweltbewusstsein und -wissen in der Bevölkerung zu stärken.

Eine Finanzierung könnte durch die verpflichtenden Akkreditierungsgebühren für fossile BINGOs,¹⁷⁵⁴ freiwillige private Finanzquellen¹⁷⁵⁵ oder freiwillige öffentliche Gelder finanzstarker Vorreiterstaaten oder Staatenverbänden¹⁷⁵⁶ gesichert werden.¹⁷⁵⁷ In der aus-reichenden Ausstattung des Fonds

¹⁷⁵² So a. *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 243.

¹⁷⁵³ *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 241.

¹⁷⁵⁴ S. Unterkapitel 5.2.2. Der Kreis der gebührenpflichtigen NGOs kann um alle NGOs, die keine PINGOs darstellen, erweitert werden.

¹⁷⁵⁵ Z. B. von der liquiden Bloomberg Philanthropies, s. Fn. 1724.

¹⁷⁵⁶ Eine EU-Initiative unterstützt beispielsweise bereits die SIDS u. die LDCs zur Verbesserung ihrer Resilienz gegenüber dem Klimawandel, s. *Global Climate Change Alliance Plus Initiative (GCCA+)*, About GCCA+, <gccca.eu/about-gcca> (Stand: 30.4.2020).

¹⁷⁵⁷ Weitere Regelungsoptionen bei *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 241.

wird die größte, aber bewältigbare Herausforderung liegen. Durch die Gründung eines Transparenz- und Partizipationsfonds sowie durch die freiwilligen finanziellen Beiträge kann sich mithin ein Imagegewinn für die staatlichen und privaten Finanziere ergeben.

Der Fonds könnte durch eine unabhängige Institution, beispielsweise dem Klimasekretariat¹⁷⁵⁸, dem Grünen Klimafonds (GCF) oder ferner dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), unter Einhaltung strenger und fairer Förder- und Ausschüttungskriterien verwaltet werden. Die qualifizierten Empfängerorganisationen müssten beim verwaltenden Klimasekretariat, GCF oder dem UNEP akkreditiert (und ggf. innerstaatlich anerkannt) sein. Muss nur ein zentraler Fonds durch gouvernementale Strukturen verwaltet werden, kann sich der Umsetzungs- und Vollzugsaufwand für die Behörden gegenüber der derzeitigen fragmentierten Förderlandschaft sogar verringern.

Jede nichtstaatliche Beobachter-Constituency verfügt über ein bis zwei Focal Points, sozusagen Vertretungen, die mit dem Klimasekretariat hauptsächlich kommunizieren. Intransparent ist, warum die Anzahl der Focal Points schwankt und wie die benannten Organisationen legitimiert sind. Um die Repräsentativität benachteiligter NGOs zu stärken, sollte die Vertretung der einzelnen Beobachter-Constituencies ausdifferenziert werden. So würden die unterschiedlichen Interessenlagen deutlicher repräsentiert und Zielkonflikte stärker veranschaulicht. Eine Doppelspitze erscheint vor allem für die größeren Constituencies wie die Umwelt-NGOs sachgerecht. Der in der Vergangenheit ausgeschiedene Verbund Climate Justice Now! (CJN!)¹⁷⁵⁹ oder eine Nachfolgeorganisation könnte neben dem eher westlich geprägten CAN als Vertretung benannt werden. Im Übrigen würde eine Doppelspitze bei den

¹⁷⁵⁸ Das Klimasekretariat verwaltet in Kooperation mit zahlreichen Datenpartnern z. B. a. die NAZCA-Plattform. Zur Plattform s. Unterkapitel 4.7.1.5.

¹⁷⁵⁹ S. Unterkapitel 4.4.

BINGOs, zwischen dem Focal Point der fossilen BINGOs und grünen BINGOs,¹⁷⁶⁰ klarer die unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessenlagen und Konfliktlinien aufzeigen. Die Ausdifferenzierung könnte mit getrennten Einreichungs- und Beteiligungsrechten einhergehen.¹⁷⁶¹

Im Lichte des 16. Nachhaltigkeitsziels steht zugleich die Förderung der Good Governance auf nationaler Ebene an. In der Tat mangelt es in vielen Staaten an ausreichenden nationalen NGO-Strukturen. Durch verbesserte nationale Rahmenbedingungen könnte die klimabewegte Zivilgesellschaft des globalen Südens effektiver am internationalen Verhandlungsprozess partizipieren, beispielsweise durch Steuerbegünstigungen, Förderprogramme oder Ähnliches. Vor allem aber nicht nur in den Ländern des globalen Südens muss die organisierte Kriminalität, die gegen Umwelt-, Menschenrechts- oder Anti-Landgrabbing-Aktivistinnen und -Aktivisten vorgehen, bekämpft, Korruption und Bestechung (u. a. der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von umweltrelevanten Zulassungsbehörden, Polizei- und Ordnungsbehörden oder Gerichten) reduziert sowie rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen aufgebaut werden.¹⁷⁶²

5.2.4 Recht auf Zugang zu Klimainformationen

Nach dem Pariser Modell soll gerade durch den gemeinsamen Informationsaustausch Vertrauen in die Vertragseinhaltung und politischer Druck erzeugt werden.¹⁷⁶³ Der Zugang zu Informationen stellt das Fundament einer inklusiven Klimadiplomatie und die Grundlage einer effektiven NGO-Partizipation im Prozess dar. Durch unabhängige Beobachtung ziviler Dritter des gouvernementalen Politikprozesses, etwa durch ihre Einsicht in öffentlich verfügbare Dokumente oder die Anwesenheit an Sitzungen, können sie die

¹⁷⁶⁰ *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 129.

¹⁷⁶¹ S. Unterkapitel 5.2.4 u. 5.2.3.

¹⁷⁶² Lediglich generelle Anmerkungen zur Förderung des zivilgesellschaftlichen Klimaengagements auf nationaler Ebene in Unterkapitel 5.4.

¹⁷⁶³ *Franzius*, ZUR 28 (2017), 515 (520 m. w. N.).

Öffentlichkeit und die Medien über die politischen Vorgänge informieren, ihre Expertise sinnvoll, gewinnbringend und zielgerichtet einbringen.¹⁷⁶⁴

Die veralteten UNFCCC-Regeln und Richtlinien zur NGO-Partizipation regeln den Umgang mit analogen Medienkanälen. Immer bedeutsamer sind in Zeiten der Digitalisierung jedoch die digitalen Medien, insbesondere die Webauftritte internationaler Organisationen, mit denen regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit betrieben wird. Die internationale Klimapolitik ist durch die Nutzung moderner Informationstechnologien und die aktive Informationsbereitstellung¹⁷⁶⁵ auf den UNFCCC-Webseiten¹⁷⁶⁶ transparenter geworden.¹⁷⁶⁷ Die Reichweite und somit die Sichtbarkeit der Informationen und Dokumente ist durch ihre Online-Verfügbarkeit deutlich erhöht. Das zuständige Sekretariat (teil-)verwaltet dabei eine beträchtliche Zahl von offiziellen Webseiten, die der Öffentlichkeit beispielsweise den Zugang zu den internationalen Klimaverträgen, den nationalen Klimabeiträgen und den COP- und CMA-Beschlüssen ermöglicht. Der bereits praktizierte hohe Informationsbereitstellungsstandard der UNFCCC-Webseiten ist zu begrüßen, auch wenn dieser nicht auf eine konsistente Regelungsbasis zurückzuführen ist.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die de facto Online-Zugänglichkeit zu Informationen und Dokumenten des UNFCCC-Prozesses in zweierlei Hinsicht beschränkt ist. Materielle Zugänglichkeit bedeutet zunächst, dass die Informationen auf den Webseiten auffindbar und nutzbar sind. Inhaltliche Zugänglichkeit umfasst weiter, dass die Inhalte für Laien verständlich und zumindest in bürgernaher Sprache, im Gegensatz zur hochtechnischen Fachsprache, formuliert sind. In anderen Worten sollen Informationen nicht nur verfügbar und leicht auffindbar sein, sie sollen auch für die interessierte Öffentlichkeit lesbar und verständlich sein (engl. „readability“).

¹⁷⁶⁴ Oberthür/Buck ua, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 229.

¹⁷⁶⁵ Im Gegensatz zur passiven Informationsbereitstellung, wo Planungsunterlagen z. B. in behördlichen Räumlichkeiten öffentlich ausgelegt werden. Die aktive Bereitstellung wird häufig bei interstaatlichen UVP-Verfahren praktiziert.

¹⁷⁶⁶ S. Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 1.1.

¹⁷⁶⁷ Forderte bereits *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 57.

Wenn die Öffentlichkeit oder die Umwelt-NGOs nicht verstehen, an welchen Entscheidungsprozessen sie sich beteiligen können, ist es schwer, die Ziele der Beteiligung zu erreichen.

Die materielle Zugänglichkeit von UNFCCC-Informationen ist in vielerlei Hinsicht beschränkt. Eine unübersichtliche Anzahl an rund 20 (teil-)öffentlichen Online-Plattformen und Webseiten (z. B. UNFCCC-Website, Interim NDC-Register, Online-Plattform multi-lateraler vermittelnder Dialog, NAZCA-Plattform usw.) besteht,¹⁷⁶⁸ die häufig zwar einzelnen UNFCCC-Verhandlungssträngen zugeordnet werden können, die einem jedoch erst bekannt sein müssen. Vor allem ist die Qualität des Content-Managements der Webseiten ausbaufähig. Besonders dringlich ist, die zentrale UNFCCC-Website in ihrer Handhabung und Benutzerfreundlichkeit zu verbessern.¹⁷⁶⁹ Ein wichtiger Schritt ist hierbei, die zahlreichen COP-, CMP- und CMA-Beschlüsse in einer zentralen und benutzerfreundlichen Datenbank zu überführen, die zumindest Stichwortsuchen zulässt. Strikt zu vermeiden ist in Zukunft hingegen, dass gerade an Verhandlungstagen der Zugang zu Informationen zeitweilig durch Serverüberlastung (vollständig) beschränkt ist.

Damit das Klimasekretariat den materiellen Zugang zu UNFCCC-Informationen gewährleisten kann, müssen die Vertragsparteien das Klimasekretariat mit entsprechenden technischen, finanziellen und verwaltungsorganisatorischen Möglichkeiten ausstatten,¹⁷⁷⁰ damit es unter anderem auch alle Beschlüsse, Pläne und Unterlagen vollständig und fristwährend hochladen und Informationen rechtzeitig bekanntgeben kann.

Im Hinblick auf die inhaltliche Zugänglichkeit der UNFCCC-Informationen stehen dem Klimasekretariat nur sehr beschränkte Kapazitäten zur Verfügung. Auch für die Steigerung der Verständlichkeit der Informationen, beispielsweise durch die Erstellung von nichttechnischen Zusammenfassungen

¹⁷⁶⁸ Oberthür/Buck ua, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 232.

¹⁷⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁷⁰ S. a. Unterkapitel 5.2.1.

oder Webseiten in Leichter Sprache,¹⁷⁷¹ ist die Ressourcenausstattung des Klimasekretariats durch die Vertragsparteien der Rahmenkonvention, des Kyoto-Protokolls und des Pariser Übereinkommens zu erhöhen. Um Sprachbarrieren und strukturelle Benachteiligungen abzubauen, sollte zumindest die zentrale UNFCCC-Website mindestens in allen sechs UN-Amtssprachen verfügbar sein. Dass die Webseiten-Inhalte zurzeit lediglich in Englisch, Französisch, Spanisch sowie Russisch und nicht auf Arabisch und Chinesisch zur Verfügung stehen, benachteiligt die Zivilgesellschaft aus dem arabischen und (ost-)asiatischen Raum.

Die de facto Zugänglichkeit von Klimainformationen wäre zusammengefasst erheblich erleichtert, wenn die Vertragsparteien dem Klimasekretariat ausreichende Finanzmittel bereitstellen würden, um das Content-Management und die Lesbarkeit, Aktualität und Vollständigkeit der Webseiteninhalte zu verbessern. In Betracht könnten auch sonstige Finanziere kommen, die ein besonderes Interesse bekunden und zweckgebunden finanzielle Mittel, beispielsweise für die Übersetzung der UNFCCC-Website ins Arabische und Chinesisch, zur Verfügung stellen.

Die Öffentlichkeit und die interessierten NGOs, gerade des globalen Südens, benötigen den möglichst uneingeschränkten Online-Zugang zu UNFCCC-Dokumenten, um effektiv partizipieren zu können. Die beschriebenen Maßnahmen zur Online-Zugänglichkeit erscheinen für eine gelebte Informationstransparenz zur internationalen Vertrauensbildung zunächst dringlicher als die Integrierung eines womöglich nicht rechtlich durchsetzbaren Informationsanspruches für jede Person.

Ein freier und barrierearmer Zugang zu UNFCCC-Unterlagen und Informationen, die durch das Klimasekretariat einheitlich verwaltet werden, kommt allen zugute, insbesondere auch den nationalen Regierungen und Behörden. Können Regierungs- und Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter über die offiziellen UNFCCC-Webseiten auf alle Inhalte zugreifen, verringert sich

¹⁷⁷¹ In der BRD regelt z. B. § 11 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) u. Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0), dass Behörden Informationen vermehrt in leichter Sprache bereitstellen.

deren Verwaltungsaufwand erheblich und ermöglicht zeiteffizientes Arbeiten. Gleichzeitig entsteht dem gering ausgestatteten Klimasekretariat ein erhöhter Verwaltungsaufwand, wenn es zeitaufwendig tausenden Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern aus knapp 200 Staaten einzeln Unterlagen und Informationen elektronisch oder postalisch zukommen lässt. Ferner sind (persönliche) Zugriffsrechte für die zahlreichen (nicht-)öffentlichen Webportale oder für die nicht-öffentlichen Teilbereiche einzurichten. Die technisch anspruchslose und schnelle Veröffentlichung von Informationen und Dokumenten auf den öffentlichen Webseiten steigert nicht nur die Verfahrenstransparenz, sondern vor allem auch die Verfahrens- und Verwaltungseffizienz. Die technisch einfache Veröffentlichung der Dokumente und Informationen tragen zu einer Verbesserung der Kooperation und effizienten Zusammenarbeit zwischen dem verwaltenden Klimasekretariat und den diversen nationalen Regierungen und Behörden bei. Die Staatengemeinschaft und die Klimabürokratie sollten daher die sich aufzeigenden technischen Möglichkeiten und Chancen der Digitalisierung sowie des sich verbessernden weltweiten Zuganges zum Internet fortlaufend zu Nutze machen.

Förderlich für die Steigerung der Verfahrenstransparenz sowie der Verfahrens- und Verwaltungseffizienz ist, wenn die Staatengemeinschaft in einem COP-Beschluss eine generelle Veröffentlichungs- und Bekanntmachungspflicht zu allen entscheidungsrelevanten Informationen verankern würde, die lediglich einige wenige Ausnahmen zulässt. Die Pflichten sind in nahezu allen untersuchten UNFCCC-Geschäftsordnungen bereits enthalten und würden lediglich zur Rechtsklarheit, -vereinheitlichung und -vereinfachung beitragen. Sowohl der Geschäftsordnungsentwurf der COP als auch die Geschäftsordnungen und Leitlinien der konstituierten UNFCCC-Gremien regeln bisher inkonsistent Dokumentations-, Informations- und Veröffentlichungspflichten. Die Entwicklung eines einheitlichen Informationsbereitstellungsstandards ist, wie bereits oben angedeutet, nicht nur im ureigenen Interesse der Vertragsparteien und der Klimabürokratie, sondern fördert im

Sinne von Art. 6 UNFCCC und Art 12 PÜ auch die Information der Öffentlichkeit.¹⁷⁷²

Die transparente Dokumentation von, Informationen über und die Veröffentlichung von Dokumenten im UNFCCC-Kontext wirkt sich also nicht nur positiv auf die nationalen Regierungen und Verwaltungsapparate aus, sondern ist zugleich Grundlage für eine effektive Partizipation der Zivilgesellschaft. Durch den Informationszugang können NGOs die Weltzivilgesellschaft umfassend informieren und mobilisieren, wenn sich die Nichteinhaltung von Klimabeiträgen und sonstigen Vertragspflichten der Parteien abzeichnet. Letztlich fördert die Information der Öffentlichkeit auch das Klimaengagement zur kollektiven Erreichung der Pariser Klimaziele.

Zur Sicherstellung der Informationsbereitstellung könnten Ansprüche für jede Person oder zumindest für akkreditierte NGOs auf Klimainformationen, nicht auf einzelne Dokumente, vorgesehen werden. Hierfür wäre zumindest ein Beschluss der COP erforderlich.¹⁷⁷³ Ein CMA-Beschluss hätte den Nachteil, dass der Informationsanspruch nur für bestimmte Informationen oder gegenüber Pariser Vertragsparteien (z. B. nicht gegen den Iran oder die Türkei) gelte und so für Rechtsunsicherheit sorgen könnte. Aufgrund dessen, dass die Staatengemeinschaft sich bis dato auf keine gemeinsame Geschäftsordnung einigen konnte, erscheint die Integrierung eines politisch kontroversen Informationsanspruches für jede Person im Rahmen einer zu fassenden COP-Geschäftsordnung¹⁷⁷⁴ als recht unwahrscheinlich einzuordnen. Auch deshalb, weil sich die Staatengemeinschaft bewusst gegen einen rechtsverbindlichen Informationsanspruch für jedermann in Art. 12 PÜ entschied. Nichtsdestotrotz ist auf die Vorteile zu verweisen, die eine Generalüberholung der COP-Geschäftsordnung, auch ohne Abstimmungsregelungen, mit

¹⁷⁷² Zu den ACE-Aktivitäten s. Unterkapitel 3.1.4.

¹⁷⁷³ Eine Vertragsänderung der UNFCCC wäre theoretisch ebenfalls denkbar.

¹⁷⁷⁴ S. a. Art. 16 Abs. 5 PÜ.

sich brächte. Eine moderne Geschäftsordnung kann den Transparenzanforderungen der umweltdemokratiefördernden Rechtsquellen,¹⁷⁷⁵ dem erhöhten Transparenzbedürfnis der klimabewegten Bevölkerung sowie den modernen digitalen Partizipationsmöglichkeiten Rechnung tragen.

Darüber hinaus ermöglicht ein einfaches Teilnahmerecht an UNFCCC-Sitzungen die Beobachtung von zivilen Dritten am internationalen Politikprozess. Entweder nehmen akkreditierte NGO-Vertreterinnen und -Vertreter physisch an Sitzungen teil oder sie und die Öffentlichkeit verfolgen die Live-Übertragungen oder archivierten Aufnahmen im Internet. Auf die passive Anwesenheitsrechten¹⁷⁷⁶ wird im nächsten Abschnitt im Zusammenhang mit den aktiven NGO-Beteiligungsrechten genauer eingegangen.

An dieser Stelle sind die partizipativen Potenziale von Echtzeit-Online-Übertragungen von UNFCCC-Sitzungen¹⁷⁷⁷ zu erörtern. Die ungleiche Ressourcenverteilung und strukturelle Benachteiligung von Staatendelegationen sowie NGOs des globalen Südens kann durch die Online-Live-Übertragung von Sitzungen abgemildert werden. Beschlussregeln könnten vorsehen, dass zukünftig nicht nur Plenarsitzungen aufgezeichnet und öffentlich übertragen werden, sondern auch die Kontaktgruppentreffen, informellen Konsultationen und Treffen zu Kontaktgruppenergebnissen der internationalen Klima(zwischen-)verhandlungen.¹⁷⁷⁸ Gleichzeitig sind dem Klimasekretariat, vornehmlich durch die Vertragsparteien, die nötigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um die Live-Übertragung und die Aufzeichnung von Sitzungen sowie das spätere Verfügbarmachen der Aufzeichnungen mit Untertiteln in zumindest allen UN-Sprachen zu ermöglichen.

Gerade die UNFCCC-Gremiensitzungen, die außerhalb der jährlichen (Zwischen-)Verhandlungen stattfinden, könnten gut und verstärkter durch digi-

¹⁷⁷⁵ S. Kapitel 4.3.

¹⁷⁷⁶ S. Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 1.2.

¹⁷⁷⁷ S. Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 1.3.

¹⁷⁷⁸ S. Tabelle 2, Zeile 6.

tale Formate ersetzt werden. Abgesehen von den eingesparten THG-Emissionen durch wegfallende Dienstreisen, bieten digitale Veranstaltungsformate das technische Potenzial, von einer reinen NGO-Anwesenheit und Beteiligung schrittweise zu einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung übergehen zu können. Für die Umstellung auf digitale Sitzungsformate sind dem Klimasekretariat Ressourcen für den erhöhten Umsetzungsaufwand zur Verfügung zu stellen. Darunter fallen unter anderem der Ausbau der technischen Infrastruktur sowie die Schulung und Weiterbildung des UN-Sekretariatspersonals im digitalen Veranstaltungsmanagement.

5.2.5 Recht auf NGO-Beteiligung

Nachdem auf Ansprüche für jedermann auf Informationen, die dem Klimasekretariat vorliegen,¹⁷⁷⁹ eingegangen wurde, erörtert der folgende Abschnitt die Stärkung von Beteiligungsansätzen für den UNFCCC-Prozess. Während der Informationszugang und die Akkreditierung die Voraussetzungen für die NGO-Partizipation in der internationalen Klimagovernance begründen, stellen der Zutritt zu Sitzungen und die aktive Beteiligung durch eigene NGO-Interventionen und -Beiträge die Wesensmerkmale einer effektiven NGO-Partizipation auf Augenhöhe dar.

Jedoch ist die beteiligungswillige Zivilgesellschaft in der internationalen Klimapolitik mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert.

Die aktive Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in den UNFCCC-Prozess ist allein durch die Komplexität und Transdisziplinarität der Regelungsmaterie erschwert. Viele Akteure und Interessengruppen sind involviert, die die gerechte Lastenverteilung der Erdatmosphärennutzung, unter anderem der Kosten für THG-Minderungsmaßnahmen oder Klimaanpassungsmaßnahmen („Climate Talks are Money Talks“), mitverhandeln zu beabsichtigen. Hinzu tritt die institutionelle Komplexität des UNFCCC-Regimes, zusam-

¹⁷⁷⁹ Zum Zugang zu Klimainformationen, die bei nationalen Behörden vorliegen, s. Unterkapitel 5.4.2.

mengesetzt aus drei obersten Organen (COP, CMP und CMA), zwei Nebenorganen,¹⁷⁸⁰ zahlreichen konstituierten Gremien sowie Fonds und Finanzinstituten,¹⁷⁸¹ die die Partizipation von zivilgesellschaftlichen Organisationen erschwert.

Eine weitere Voraussetzung für die Beteiligung klimabewegter Privatpersonen ist, dass sie einer akkreditierten NGO angehören müssen. Bei den Klimaverhandlungen ist aus gut nachvollziehbaren Gründen anstelle einer echten Öffentlichkeitsbeteiligung die ausschließliche NGO-Beteiligung vorgesehen.¹⁷⁸² Weitere Herausforderungen, denen zivile Engagierte in der inhaltlich und institutionell komplexen Klimapolitik begegnen, sind die prekäre Ressourcenausstattung von PINGOs, die eine physische Teilnahme verhindern können, sowie Wissens- und Kompetenzlücken und Sprachbarrieren. Eine effektive zivilgesellschaftliche Partizipation ist vornehmlich durch professionalisierte und spezialisierte PINGOs gewahrt.¹⁷⁸³ Jedoch mangeln den NGOs, gerade des globalen Südens, vor allem im Vergleich zu finanzstarken fossilen BINGOs, die Ressourcen, um effektiv partizipieren zu können.¹⁷⁸⁴ Denn was nützen die bestehenden Verfahrensbeteiligungsrechte den NGOs, wenn sie aufgrund mangelnder Kapazitäten und Kompetenzen diese nicht handhaben können.

Große Unsicherheiten auf Seiten der Zivilgesellschaft bestehen bezüglich nicht kodifizierter gewohnheitsrechtlicher Verfahrensregeln und -praxen, die zwar Flexibilität im Umgang mit den unterschiedlichen NGO-Akteuren ermöglichen, jedoch gleichzeitig Misstrauen in den intergouvernementalen

¹⁷⁸⁰ Die Nebenorgane der UNFCCC, das SBSTA u. das SBI, dienen gem. Art. 18 Abs. 1 PÜ a. dem PÜ.

¹⁷⁸¹ S. Kapitel 3.

¹⁷⁸² Abgesehen von UN-Sonderbeauftragten (engl. Special Representatives of the Secretary-General), UN-Sondergesandten (engl. Special Envoys of the Secretary General) u. UN-Sonderberatende (engl. Special Advisors).

¹⁷⁸³ Zu den Gefahren der institutionellen Einbindung von Umwelt-NGOs s. Unterkapitel 4.7.2.2.4.

¹⁷⁸⁴ S. Verbesserungsvorschläge zu Unterkapitel 5.2.3.

Prozess erzeugen. Für die Beobachterorganisationen wirken die Verfahrensregeln und -taktiken zumeist undurchsichtig. Intransparent wirken auch die unbegründeten Ausschlussentscheidungen bezüglich der Beobachterorganisationen während der Verhandlungsrunden, insbesondere während kritischer Verhandlungsphasen.¹⁷⁸⁵ Die internationale Klimadiplomatie verschließt sich insofern weiter der effektiven Beteiligung von akkreditierten PINGOs.

Die zivilgesellschaftliche Beteiligung in der internationalen Klimapolitik ist aufgrund der vorgebrachten Herausforderungen voraussetzungsvoll. Sie hängt auch mit dem Pariser Übereinkommen weiter wesentlich vom Wohlwollen der staatlichen Sitzungsleitung ab. Durch eine Angleichung und Erweiterung von kodifizierten Anwesenheits- und Beteiligungsrechten für nichtstaatliche Beobachterorganisationen könnten die eruierten Defizite der Verfahren und Vorgänge behoben werden. Als Vorbild könnten UNFCCC-eigene moderne Geschäftsordnungen dienen, die bereits ein ausdifferenziertes System der zivilgesellschaftlichen Partizipation an UNFCCC-Verfahren enthalten. Mit Hilfe bestehender UNFCCC-Geschäftsordnungen und -Leitlinien könnte sich ein Prozess hin zur Symmetrie rechtlicher Informations- und Beteiligungspflichten für alle UNFCCC-Gremien und das Klimasekretariat in Gang setzen.

Aus demokratietheoretischer Perspektive ist es grundsätzlich sinnvoll, die teils geheimen und intransparenten UNFCCC-Sitzungen zwischen Staaten-delegationen öffentlich zu machen,¹⁷⁸⁶ so dass die (geordnete) Zivilgesellschaft einerseits den gouvernementalen Austausch und die politischen Vorgänge mitverfolgen kann. Andererseits kann die partizipierende Zivilgesellschaft den deliberativen Austausch mit klimawirksamen und -gerechten Ideen befruchten, wie die Atmosphäre zukünftig nicht weiter übernutzt wird. Die Einbindung kompetenter Umwelt-NGOs und anderer gemeinwohlorientierter Interessengruppen bedeutet in jedem Falle einen Zuwachs

¹⁷⁸⁵ S. a. NGO-Kritik in Unterkapitel 4.6.2.1.

¹⁷⁸⁶ Mit Ausnahme der „Informals Informals“ bei den Konferenzen; dazu genauer Unterkapitel 5.2.5.

an demokratischer Qualität der internationalen Klimapolitik.¹⁷⁸⁷ Ein gewisses Maß an zivilgesellschaftlicher Beteiligung erhöht zudem das Verständnis der Regelungszusammenhänge bei den Regelungsadressaten, und befördert die Legitimität, Effektivität und Qualität der Rechtssetzung. Je stärker PINGOs am Verfahren beteiligt sind, desto intensiver können sie als unabhängige Dritte zwischen den durch Eigeninteressen geleiteten Staatendelegationen moderieren und vermitteln. Zuletzt erhöht die NGO-Beteiligung den Rechenschaftsdruck der Vertragsparteien gegenüber der klimabewegten Öffentlichkeit.

In Anbetracht demokratiefördernder Völkerverträge,¹⁷⁸⁸ die die Zivilgesellschaft in (inter-)nationale Überprüfungsprozesse zum Umweltschutz einbinden, scheint es auch durchaus praktikabel, nichtstaatliche Organisationen eine starke Rolle bei den Pariser Überprüfungs- und Unterstützungsverfahren einzuräumen.¹⁷⁸⁹ Aus diesen Gründen sind folgend weitere Schritte der institutionellen Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure bei den vertrauensstiftenden UNFCCC-Kontroll- und Unterstützungsverfahren zu erörtern. Von besonderer Relevanz sind das Recht auf Sitzungsanwesenheit für NGOs und die Frage, wie transparente Ausschlussregelungen aussehen könnten. Weiterhin werden Verfahrensrechte entwickelt,¹⁷⁹⁰ die der Informationsverbreitung von unabhängigen NGO-Informationen dienen und an das digitale Zeitalter angepasst sind. Schwerpunkt bildet jedoch die Etablierung von harmonisierten Beteiligungsrechten, worunter das Recht auf mündliche und schriftliche Stellungnahme und Diskussionsbeiträge fällt.

Aufgrund des beschränkten Umfangs dieser Untersuchung können nicht zu allen (untersuchten) Geschäftsordnungen und Leitlinien von UNFCCC-Gremien¹⁷⁹¹ folgend dezidierte Regelungsansätze erörtert werden. Dies würde die Untersuchung nur unnötig überfrachten und den wesentlichen Hand-

¹⁷⁸⁷ So argumentiert a. *Steffek*, *Leviathan* 2008, 105 (117).

¹⁷⁸⁸ In Unterkapitel 4.3 erörterten Völkerverträge.

¹⁷⁸⁹ *van Asselt*, *Climate Law* 6 (2016), 91 (103).

¹⁷⁹⁰ Zur Typologie der Partizipationsrechte s. Unterkapitel 4.7.2.1.1.1.

¹⁷⁹¹ S. Auswahl in Unterkapitel 4.7.2.1.1 u. 4.7.2.1.2.

lungsbedarf zur Rechtsangleichung und -vereinheitlichung partizipativer Verfahrensvorschriften nur unterstreichen. Aus diesem Grund soll der Fokus auf einzelne Beteiligungsrechte für ausgewählte UNFCCC-Organe und -gremien gelegt werden, die im besonderen Maße für die zivile Kontrolle der Einhaltung der rechtsverbindlichen Pariser Klimaziele von Bedeutung sind.

Unterkapitel 5.2.5.1 diskutiert zuerst besonders bedeutsame Ansätze, wie die zivilgesellschaftliche Partizipation und Kontrolle bei Vertragsstaatenkonferenzen (COPs, CMPs und CMAs) verbessert werden kann.¹⁷⁹² Daraufhin erörtern die folgenden Abschnitte konkrete Schritte für die institutionelle Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Pariser Erfüllungskontrolle: die Verfahren des Transparenzrahmens (5.2.5.2), die globale Bestandsaufnahme (5.2.5.3) und zuletzt den Unterstützungsmechanismus (5.2.5.4).

5.2.5.1 Internationale Klimaverhandlungen

Unter den realpolitischen Voraussetzungen der internationalen Klimadiplomatie¹⁷⁹³ sind weitreichende Forderungen von Mitentscheidungsbefugnissen für qualifiziert akkreditierte PINGOs¹⁷⁹⁴ leise, die ein Stimmrecht für PINGOs bei den gouvernementalen COP/ CMP/CMA-Plenarsitzungen vorsähen. In Anbetracht rechtswirksamer internationaler Regime mit NGO-Stimmbefugnissen,¹⁷⁹⁵ umweltvölkerrechtliche Pflichten¹⁷⁹⁶ und der Durchsetzungsschwäche von Klimaschutzbelangen in den internationalen Beziehungen, ist die Stimmberechtigung von PINGOs bei internationalen Umweltforen jedoch weiter zu diskutieren.

In diesem Zusammenhang ist an die Erfolgsbedingung effektiven Klimaschutzes zu erinnern. Nur wenn möglichst viele Staaten, vor allem die

¹⁷⁹² Ausführlich dazu *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 234–238.

¹⁷⁹³ S. insb. Unterkapitel 4.4.1.

¹⁷⁹⁴ Zur Differenzierung von nichtstaatlichen Beobachterorganisationen s. Unterkapitel 5.2.2.

¹⁷⁹⁵ S. Unterkapitel 5.1.

¹⁷⁹⁶ S. Unterkapitel 4.3.

schmutzigsten G20-Staaten, kurzfristige nationale Eigeninteressen überwinden und sich zu aktivem und ambitionierten Klimaschutz verpflichten, können die Klimaziele erreicht werden.¹⁷⁹⁷ Bei den konsensual ausgerichteten UNFCCC-Abstimmungen erhielten PINGOs durch ein übertragenes Stimmrecht ein de facto Vetorecht. Mit einem Vetorecht für die Sachwalter eines gerechten Klimaschutzes würden Allgemeinwohlbelange stärkere Gewichtung in der Politikarena erlangen und ihrer inhärenten Durchsetzungsschwäche entgegenwirken. PINGOs könnten bei den abschließenden Plenarsitzungen zumindest diejenigen Beschlüsse blockieren, die eine Verschlechterung des derzeitigen Schutzniveaus für das Klima implizieren, unter anderem durch eine Verwässerung bestehender Pflichten oder die Umweltintegrität und die Klimagerechtigkeit des Regelungssystems generell in Frage stellen.

Ein PINGO-Stimmrecht würde anerkennen, dass Staatsregierungen und -eliten eben kein Garant für effektiven und gerechten Klimaschutz sind.¹⁷⁹⁸ Gleichzeitig würde das Stimmrecht eine pragmatische Antwort auf das Durchsetzungsdefizit von Allgemeinwohlbelangen bei internationalen Verhandlungen darstellen. Gleichmaßen könnten Abschwächungs- und Unterminierungsbestrebungen des Pariser Verpflichtungsrahmens durch einzelne Delegationen begegnet werden. Das mit „Vote“ und nicht nur mit „Voice“ ausgestattete zivilgesellschaftliche Korrektiv könnte den öffentlichen Legitimationsdruck, der von den sozialen Bewegungen inner- und außerhalb der Verhandlungen verstärkt ausgeübt wird, für die gouvernementalen Entscheidungen abmildern.

Angesichts berechtigter demokratietheoretischer Bedenken bezüglich einer Stimmberechtigung nicht basisdemokratisch legitimierter Interessengruppen¹⁷⁹⁹ und der realpolitischen Machtkonstellationen in der internationalen Klimapolitik, ist mit Verabschiedung einer COP-Geschäftsordnung mit (entsprechenden) Abstimmungsregeln nicht zu rechnen. Daher ist der Blick nun auf politisch durchsetzbare Mitwirkungsmöglichkeiten von NGOs bei den

¹⁷⁹⁷ Steffek, *Leviathan* 2008, 105 (117).

¹⁷⁹⁸ So a. Josipovic, *ZUR* 30 (2019), 23 (24).

¹⁷⁹⁹ S. insb. Unterkapitel 4.4.2.

regelmäßigen Vertragsstaatenkonferenzen zu richten, die per Beschluss verechtlcht werden können.

In Bezug auf die Sitzungsarten während der jährlichen (Zwischen-)Verhandlungen sind die Anwesenheitsregelungen¹⁸⁰⁰ dahingehend anzupassen, dass alle Sitzungen mit Ausnahme der „Informal Informals“ generell öffentlich abzuhalten sind. Ordnungsgemäß angewandte Ausschlusskriterien stehen einem generellen Anwesenheitsrecht nicht entgegen. Lediglich für „Informal Informals“ sollte eine von NGO-Seite überprüfbare generelle Ausschlussmöglichkeit bestehen, wenn beispielsweise ein Drittel der anwesenden Vertragsparteien der Anwesenheit nichtstaatlicher Beobachterorganisationen widersprechen.¹⁸⁰¹ Eine klare und transparente Regelung würde den zum Teil berechtigten Geheimhaltungsinteressen der Staatendelegationen gerecht werden.¹⁸⁰² So lassen sich unter anderem Kompromisse zwischen mächtigen Staaten leichter in geschützten Räumen erwirken. Zugleich würden überprüfbare Ausschlussregeln den Kontrollinteressen der Öffentlichkeit Rechnung tragen. Neben den offiziellen öffentlichen Verhandlungssitzungen würden den Staatendelegationen auch weiterhin klassische (exklusive) Nebenveranstaltungen oder informelle „Flurbesprechungen“ zur Verfügung stehen. Gleichermäßen bedeutsam sind auch die digitalen Kommunikationswege via breit verfügbarer elektronischer Kommunikationsgeräte und kostenlosem Konferenz-WLAN.

Ein strikt zu berücksichtigendes Anwesenheitsrecht für Beobachterorganisationen führt weiterhin zu einer angepassten Raumplanung durch das Klimasekretariat. Die vorzugswürdige Begrenzung oder der Ausschluss von akkreditierten NGO-Mitgliedern aus logistischen Gründen wäre nur noch in absoluten Ausnahmefällen¹⁸⁰³ und unter Nutzung digitaler Live-Übertragungs-

¹⁸⁰⁰ S. Tabelle 2, Zeile 4.

¹⁸⁰¹ S. a. Beschluss 18/CP.4, Abs. 1.

¹⁸⁰² *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 234.

¹⁸⁰³ So a. *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 234f.; zu Finanzierungsfragen s. Unterkapitel 5.2.1 u. 5.2.2.

wege gestattet. Ferner sollte derselbige Beschluss in Anbetracht der zahlreichen bestehenden Sitzungsformate verbieten, dass immer neue kreative Formate von der Staatengemeinschaft ins Leben gerufen werden, die (zunächst) unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden können.

Eine Beschlussregelung sollte nicht nur Ausschlussmöglichkeiten der Öffentlichkeit beschränken, sondern auch ein explizites Recht auf mündliche und schriftliche Stellungnahmen sowie spontane mündliche Diskussionsbeiträge vorsehen¹⁸⁰⁴ für Verhandlungssitzungen, jedoch auch für sonstige UNFCCC-Gremiensitzungen.¹⁸⁰⁵ Diese gleichberechtigten Diskussionsrechte würden die Einflussmöglichkeiten der zivilgesellschaftlichen Akteure und ihre Akzeptanz in den transparenten Prozess sowie seiner Ergebnisse steigern.¹⁸⁰⁶ Explizite Beteiligungsregeln würden für Rechtsklarheit und -sicherheit sorgen, gerade weil einzelne UNFCCC-Geschäftsordnungen keine oder abweichende Beitragsrechte vorsehen.¹⁸⁰⁷

Im Lichte der umweltdemokratiefördernden Völkerverträge sollten den Sachwaltern des Klimaschutzes nicht nur ein gleichberechtigtes Diskussionsrecht¹⁸⁰⁸ oder „Voice“ eingeräumt werden, sondern auch eine zwingende Berücksichtigungspflicht der nichtstaatlichen Beiträge¹⁸⁰⁹ in die UNFCCC-Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse integriert werden. Eine derartige Pflicht der Staatengemeinschaft zur Auseinandersetzung mit den mündlichen und schriftlichen nichtstaatlichen Beiträgen böte sich ebenfalls für diejenigen UNFCCC-Gremien an, die bereits NGO-Informationen als Informationsquelle verschiedener Verfahren und Prozesse vorsehen, beispielsweise im Rahmen der Bestandsaufnahme oder des Ständigen Finanzausschusses.¹⁸¹⁰

¹⁸⁰⁴ Zur Typologie der Partizipationsrechte s. Unterkapitel 4.7.2.1.1.1.

¹⁸⁰⁵ S. Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 2.2, 2.3 u. 2.4.

¹⁸⁰⁶ *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 58.

¹⁸⁰⁷ S. u. a. Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 2.2, 2.3 u. 2.4.

¹⁸⁰⁸ *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, 236f.; *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 58.

¹⁸⁰⁹ So a. *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 58.

¹⁸¹⁰ S. Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 2.1.

5.2.5.2 Erweiterter Transparenzrahmen

Nicht nur Beteiligungsrechte bei den Klimaverhandlungen sind für die Pariser Vertragserfüllung bedeutend, sondern auch die unabhängige Kontrolle der Pariser Erfüllungssicherungsverfahren durch die Beteiligung ziviler Dritter.¹⁸¹¹ Von besonderer Relevanz sind hierbei die Überwachungsverfahren des Pariser Transparenzrahmens. Der erweiterte Transparenzrahmen soll einen Überblick über die Maßnahmen und Unterstützung einzelner Vertragsparteien geben. Das Grundlagenkapitel 3.2.1 skizzierte zwei Verfahren des erweiterten Transparenzrahmens, die technische Sachverständigenprüfung und die vermittelnde multilaterale Erörterung, und stellte die beratende Sachverständigengruppe vor.

Auffällig sind beim Transparenzrahmen die abweichenden Informations- und Beteiligungsrechte für nichtstaatliche Beobachterorganisationen.¹⁸¹² Hierdurch zeichnet sich ein unterschiedlich stark ausgeprägtes zivilgesellschaftliches Partizipationsniveau bei den Verfahren zur Transparenzsteigerung ab.

Das Fundament einer effektiven Beteiligung liegt in der Information der Beteiligten. Umwelt-NGOs benötigen den Zugang zu Transparenzinformationen, um die Sachverständigenprüfung und die multilaterale Erörterung gewinnbringend unterstützen zu können. Aus diesem Grund wird kurz die Veröffentlichungspraxis der Transparenzinformationen erläutert. Nicht nur die Berichte über die Überprüfung durch technische Sachverständige werden auf der UNFCCC-Website öffentlich zugänglich gemacht,¹⁸¹³ sondern das Klimasekretariat veröffentlicht auch folgende Berichte auf ihrer Webseite: die Transparenzberichte der Vertragsparteien und die nationalen Bestandsberichte, wenn sie als eigenständige Berichte vorgelegt werden, die Prüfungsberichte von den technischen Sachverständigen sowie die Unterlagen über die unterstützende, multilaterale Betrachtung der Fortschritte durch die

¹⁸¹¹ So a. *Schlacke*, ZUR 27 (2016), 65 (66).

¹⁸¹² S. Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 1.1, 1.2, 1.3 u. 2.4.

¹⁸¹³ Abs. 188 Annex des Beschlusses 18/CMA.1.

Vertragsparteien.¹⁸¹⁴ Um die zivilgesellschaftliche Unterstützung am Transparenzverfahren und bei der Erörterung zu erleichtern, ist ebenfalls die inhaltliche Zugänglichkeit der Berichte zu verbessern, beispielsweise durch nichttechnische Zusammenfassungen in bürgernahe Sprache und Übersetzungen in zumindest allen sechs offiziellen UN-Sprachen.

Die technischen Sachverständigenprüfungen einzelner Vertragsparteien, bilden nicht nur das Herzstück des erweiterten Transparenzrahmens, sondern sind für die vertrauensbasierte Erfüllungssicherung maßgeblich. In der Vergangenheit fanden technische Sachverständigenprüfungen aufgrund von Ressourcen- und Sachverständigenmangel nicht in dem Umfang statt, wie es unter dem Kyoto-Protokoll vereinbart wurde. Nicht oder nur vermindert stattfindende Überprüfungen sind durch eine Ausfinanzierung des internationalen Klimasekretariats¹⁸¹⁵ und die Erweiterung des Pools an Sachverständigen zu begegnen. Die Sachverständigentätigkeit muss stärker angereizt und ansprechende Schulungskonzepte weiterentwickelt werden, um Sachverständige ausreichend auf das herausfordernde Aufgabenfeld vorzubereiten. Sollten technische Überprüfungen aufgrund von Ressourcenknappheit nur eingeschränkt möglich sein, sollten sich die Überprüfungen auf die „drückigsten“ G20-Staaten mit der höchsten Klimaverantwortung fokussieren.

Bei der für das Gelingen des Pariser Modells zentralen technischen Sachverständigenprüfung bestehen keine formalen zivilgesellschaftlichen Anwesenheits- oder Beteiligungsrechte.¹⁸¹⁶ Der Ausschluss von nichtstaatlichen Beobachterorganisationen konterkariert jedoch die Verfahrenstransparenz. Vor allem bei den zentralisierten und Vor-Ort-Untersuchungswochen der technischen Sachverständigenprüfungen sind daher verbindliche Anwesenheits- und Beteiligungsrechte für Beobachterorganisationen zu ergänzen. Die einbezogenen fachkompetenten NGOs können die UNFCCC-Sachverständigenteams unterstützen, indem sie wichtige informative (mündliche) Beiträge zu den einzelnen Vertragsparteien für die Überprüfung beisteuern. Bei den

¹⁸¹⁴ Beschluss 19/CMA.1, Abs. 6 lit. c.

¹⁸¹⁵ S. Unterkapitel 5.2.1.

¹⁸¹⁶ S. Unterkapitel 4.7.2.1.1.3.

Schreibtisch-Untersuchungswochen sind schriftliche Einreichungsrechte für akkreditierte NGOs von besonderer Relevanz.¹⁸¹⁷ Alle Untersuchungswochen sollten öffentlich zugänglich, am besten durch Live-Internetübertragung unter Beobachtung stehen, wie bei den mündlichen Phasen der vermittelnden multilateralen Erörterung.¹⁸¹⁸ Eine Berücksichtigungspflicht des zuständigen Sachverständigenteams der NGO-Beiträge ist zu integrieren.

Die im Überprüfungsverfahren vorgesehene Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitsklausel¹⁸¹⁹ enthält keinen klar abgrenzbaren Kriterienkatalog dafür, wann die Sachverständigen oder das Klimasekretariat Informationen geheim halten können, wie ihn beispielsweise die Aarhus-Konvention im Zusammenhang mit Umweltinformationsersuchen vorhält (z. B. öffentliche Sicherheit, laufendes Gerichtsverfahren, Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse).¹⁸²⁰ Eine rechtsmissbräuchliche Verwendung der Bestimmung, vor allem in Verbindung mit den Flexibilisierungsmechanismen für Entwicklungsländer, kann durch die klarstellende Ergänzung einschränkender Kriterien per CMA-Beschluss erfolgen. Geheimgehaltene oder vertrauliche Informationen sollten Gegenstand von nichtstaatlichen Informationsersuchen sein können, die von einer unabhängigen Stelle geprüft werden können.¹⁸²¹

Bei dem zweiten Verfahren des erweiterten Transparenzrahmens, der vermittelnden multilateralen Erörterung zur Klimafinanzierung,¹⁸²² sind zwar Anwesenheits-,¹⁸²³ jedoch keine expliziten Beteiligungsrechte für nichtstaatliche Beobachterorganisationen kodifiziert. Zusätzlich irritieren die Regelungen zur Nutzung des teils geheimen Webportals und zur Informationsverfö-

¹⁸¹⁷ Vorgeschlagen in *CAN International*, The Back to Business Issue, <climatenetwork.org/sites/default/files/eco_7_sb48_bonn_may_spring_english.pdf> (Stand: 8.4.2021).

¹⁸¹⁸ S. Unterkapitel 4.7.2.1.1.4.

¹⁸¹⁹ S. dazu Unterkapitel 4.7.2.1.2.

¹⁸²⁰ In Art. 4 Abs. 4 AK.

¹⁸²¹ S. Unterkapitel 5.2.6.

¹⁸²² Umfassende Modalitäten für den Informationszugang u. zur Beteiligung von Beobachterorganisationen an Sitzungen des ständigen Finanzausschusses, darunter vor allem Forschungseinrichtungen, sind ebenfalls ergänzungsbedürftig.

¹⁸²³ S. Unterkapitel 4.7.2.1.1.3.

fentlichung.¹⁸²⁴ Hier sind klarstellende Konkretisierungen vorzunehmen, wie genau das Verfahren transparent ablaufen soll und welche Informationen wie und auf welchem Wege veröffentlicht werden sollen.

Wenngleich Beteiligungsrechte für NGOs bei der Sachverständigenüberprüfung und der Erörterung fehlen, so sieht Regel 11 Abs. 33 GO der beratenden Sachverständigengruppe die Abgabe von Diskussionsbeiträgen vor.¹⁸²⁵ Die Anforderung der vorherigen individuellen Einladung von NGOs durch die Sachverständigengruppe ist zu streichen und stattdessen die nichtstaatliche Beteiligung generell zuzulassen. Zusätzlich sind Informationsrechte zu kodifizieren und NGO-Informationen als Informationsquelle zuzulassen.¹⁸²⁶

In Anbetracht der inkonsistenten Partizipationsregelungen und der Regelungslücken bei den vertrauensstiftenden Transparenzverfahren und -gremien ist eine Angleichung der Geschäftsordnungen zur effektiven Partizipation von Beobachterorganisationen vorzunehmen.¹⁸²⁷ Vorbildcharakter entfalten in diesem Zusammenhang die modernen und aussagekräftigen Partizipationsregeln des technischen Exekutivkomitees oder des Komitees zum Kapazitätsaufbau, um die Transparenz und Partizipation der vertrauensstiftenden Transparenzverfahren zu erhöhen. Die TEC-¹⁸²⁸ und PCCB-Geschäftsordnungen¹⁸²⁹ enthalten umfänglichere Informationszugangs- sowie Beteiligungsrechte für NGOs.¹⁸³⁰ Die Verabschiedung von verbindlichen und technologieangepassten Beschlüssen zur NGO-Partizipation an den vertrauensstiftenden Transparenzverfahren und -gremien ist enorm bedeutsam für die Glaubwürdigkeit und das Gelingen des Pariser Verpflichtungsansatzes.

Das UNFCCC-Nebenorgan für wissenschaftliche und technologische Beratung (SBSTA) unternimmt die erste Überprüfung der Pariser Transparenz-

¹⁸²⁴ S. Unterkapitel 4.7.2.1.1.2.

¹⁸²⁵ S. Unterkapitel 4.7.2.1.1.6; Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 2.4.

¹⁸²⁶ S. a. Unterkapitel 4.7.2.1.1, 4.7.2.1.1.4 u. 4.7.2.1.1.5.

¹⁸²⁷ So grundsätzlich a. *CIEL*, Climate Governance Note 3 (2018), 1 (3).

¹⁸²⁸ Beschluss 4/CP.17.

¹⁸²⁹ Beschluss 2/CP.22.

¹⁸³⁰ S. Unterkapitel 4.7.2.1.1.2-4.7.2.1.2; Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.3.

modalitäten. Das SBSTA schlägt nicht später als im Jahr 2028 gegebenenfalls eine Aktualisierung auf der Grundlage der im Berichtswesen, in der technischen Sachverständigenüberprüfung und der vermittelnden multilateralen Erörterung gesammelten Erfahrungen vor. Die CMA kann hierzu Aktualisierungen beschließen, wenn sie sie als angemessen bestimmt. An dieser Stelle muss erneut und stark unterstrichen werden, wie zentral öffentliche Transparenzsitzungen sowie öffentlich zugängliche und überprüfbare Berichte für die Funktionalität des vertrauensbasierten Pariser Verpflichtungsmodells¹⁸³¹ sind und daher umfänglich zu integrieren sind.

5.2.5.3 Globale Bestandsaufnahme

Der Bilanzierungsmechanismus dient zur internationalen Buchführung über die gemeinsame Pariser Zielerreichung.¹⁸³² Die Staatengemeinschaft überprüft die aufsummierten Klimaziele und Dekarbonisierungsfahrpläne der einzelnen Vertragsparteien, ob sie gemeinsam mit der vereinbarten Temperatur-Leitplanke kompatibel und für das Ziel der weltweiten Emissionsneutralität bis 2050 plausibel erscheinen.

Die nichtstaatliche Beobachtung aller Phasen der globalen Bestandsaufnahme ist nicht möglich, da lediglich Veröffentlichungspflichten und Informationsverbreitungsrechte normiert sind.¹⁸³³ Zwar können NGO-Informationen als Informationsquelle für die Inventur dienen,¹⁸³⁴ jedoch ist keine explizite Berücksichtigungspflicht der Informationsquellen in Beschluss 19/CMA normiert. Für eine ausgewogene, holistische und umfassende gouvernementale technische Analyse ist es unerlässlich, alle Informationsquellen, also auch die nichtstaatlichen Beiträge zu berücksichtigen.

Verfahrensrechte, die eine Anwesenheit und aktive Beteiligung für PINGOs, unabhängig eines Sachverständigenstatus, in der zweiten und dritten Phase

¹⁸³¹ S. Unterkapitel 2.3.

¹⁸³² S. Unterkapitel 3.2.2.

¹⁸³³ S. Unterkapitel 4.7.2.1.1.2 u. 4.7.2.1.1.5.

¹⁸³⁴ Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 1.1 u. 2.1.

der globalen Bestandsaufnahme¹⁸³⁵ normieren, sind zu ergänzen. Vor allem bei der dritten politischen Phase, der Erörterung der Ergebnisse, sind NGOs zu beteiligen,¹⁸³⁶ wenn sie effektiv und gleichberechtigt im Lichte von Art. 12 PÜ die kollektive Vertragseinhaltung unterstützen sollen. Die unabhängigen und professionellen NGO-Analysen und -Bewertungen befruchten informierte Entscheidungsfindungen und können die Qualität der Ergebnisse der globalen Bestandsaufnahme verbessern. Der Ausschluss von nichtstaatlichen Beobachterorganisationen in der wesentlichen dritten Verhandlungsphase der Bestandsaufnahme konterkariert die Verfahrenstransparenz und Glaubwürdigkeit der Inventurergebnisse. Daher sind zusätzlich Live-Übertragungs- und Aufzeichnungspflichten für das Klimasekretariat für alle Phasen vorzusehen.

Die Verabschiedung verbindlicher Beschlussregeln zur NGO-Partizipation an allen Phasen der globalen Bestandsaufnahme,¹⁸³⁷ insbesondere der politischen Phase, ist enorm bedeutsam für die Glaubwürdigkeit der internationalen Klimabuchhaltung und das Erreichen der Pariser Klimaziele. Ein zeitlicher Horizont für die Überprüfung oder Anpassung der polnischen Beschlussregeln zur Bestandsaufnahme ist derzeit nicht festgelegt.

Der kollektive Fortschritt im Klimaschutz wird zunächst durch transparente und inklusive Talanoas untersucht.¹⁸³⁸ Besonders erfreulich ist das hohe Partizipationsniveau der Talanoa-Dialoge,¹⁸³⁹ die als Verfahrensvorbild für die Bestandsaufnahme dienen sollten, sodass NGOs an allen Phasen der Bestandsaufnahme (digital) anwesend und beteiligt sind. Zudem sollte die Staatengemeinschaft die Verfahrensregeln für die Talanoa-Dialoge in einem Folgebeschluss kodifizieren.¹⁸⁴⁰

¹⁸³⁵ Technische Analyse u. Erörterung der Ergebnisse.

¹⁸³⁶ *van Asselt*, *Climate Law* 6 (2016), 91 (100).

¹⁸³⁷ So a. *CIEL*, *Climate Governance Note* 3 (2018), 1 (3).

¹⁸³⁸ S. Unterkapitel 3.2.2.2.

¹⁸³⁹ S. Unterkapitel 4.7.2.1.2.

¹⁸⁴⁰ Abgesehen einer bereits bestehenden Regel zur Nutzung von NGO-Informationen bei den Talanoas.

5.2.5.4 Unterstützungsmechanismus

Nachdem Lösungsansätze zur Steigerung des zivilgesellschaftlichen Beteiligungsniveaus bei den Klimaverhandlungen, im Transparenzrahmen und der globalen Bestandsaufnahme gefunden wurden, sind Ansätze zur zivilgesellschaftlichen Beteiligung am Pariser Unterstützungsmechanismus zu erörtern. Wichtig für das Verständnis des Pariser Unterstützungsmechanismus ist, dass das interne Überprüfungsorgan gerade kein klassisches durchsetzungsfähiges Compliance-Komitee darstellt.¹⁸⁴¹

Die Pariser Unterstützungsverfahren können durch ihren engen Anwendungsbereich nur geringfügig zur Erfüllungssicherung beitragen.¹⁸⁴² Zur effektiven internationalen Rechtsdurchsetzung des Pariser Übereinkommens sollte eine Mandatserweiterung des Pariser Art. 15-Komitee weiter zur Diskussion stehen, damit das Komitee angemessen auf Nicht- oder Schlechtleistungen der Vertragsparteien reagieren kann. Der enge Anwendungsbereich der Unterstützungsverfahren sollte unter dem Prüfstand stehen.

Im Vergleich mit Partizipationsrechten von NGOs bei anderen völkervertragsinternen Nichteinhaltungsverfahren,¹⁸⁴³ so etwa unter dem Kyoto-Protokoll oder der Aarhus-Konvention, ist eine sehr restriktive Partizipations-tendenz zu beobachten. Zur Verdeutlichung dieser Aussage sind kurz die

¹⁸⁴¹ S. Unterkapitel 3.2.3.2 u. 4.7.2.1.2.

¹⁸⁴² S. Unterkapitel 3.2.3.

¹⁸⁴³ Compliance- u./oder Unterstützungsverfahren der folgenden (regionalen) multilateralen Umweltabkommen: Alpenkonvention, Basler Übereinkommen, Cartagena-Protokoll über die biologische Sicherheit, Espoo-Konvention u. Protokoll über die strategische Umweltprüfung (SEA-Protokoll), Internationaler Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung u. Landwirtschaft (IT PGR), Protokoll zur Londoner Konvention (LC72), Minamata-Übereinkommen (Quecksilber-Konvention), Montrealer Protokoll (s. Fn. 364), Nagoya-Protokoll zur UN-Biodiversitätskonvention, Protokoll über Wasser u. Gesundheit, Rotterdamer Übereinkommen (PIC), Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (POP-Konvention), Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen (TEIA), Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (LRTAP), Übereinkommen von Barcelona, Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES), Wüstenkonvention (UNCCD); zukünftig wohl a. mit dem Escazú-Abkommen; s. Unterkapitel 4.1.

Vorschriften der Verfahrenseinleitung der Aarhus-Konvention und des Kyoto-Protokolls zu erläutern. Unter dem Pariser Übereinkommen hätten NGO-Informationen nicht nur als formelle Informationsquelle für die Unterstützungsverfahren dienen können,¹⁸⁴⁴ sondern die Staatengemeinschaft hätte auch eine weitreichendere Beschwerdemöglichkeit für Mitglieder der Öffentlichkeit vorsehen können.¹⁸⁴⁵ Ein sogenannter „NGO-Trigger“ nach dem Vorbild der Aarhus-Konvention¹⁸⁴⁶ war zwar nicht für die Durchsetzungs- und Unterstützungsverfahren unter dem Kyoto-Protokoll oder unter dem nun geltenden Pariser Übereinkommen vorgesehen,¹⁸⁴⁷ ist jedoch weiter zu diskutieren.

Die Aarhus-Konvention normiert in ihrer dritten Säule das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Rechtsschutz – neben dem Zugang zu Umweltinformationen und das Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Verfahren, die die erste und zweite Säule der Konvention bilden. Die Aarhus-Konvention als unionisierter Völkervertrag wird daher zurecht als „Rechtsschutz-Motor“¹⁸⁴⁸ im Umweltvölkerrecht bezeichnet. Sie lässt eine angemessene Einbeziehung der Öffentlichkeit bei internationalen Nichteinhaltungsverfahren zu,¹⁸⁴⁹ indem sie die Möglichkeit für Mitglieder der Öffentlichkeit eröffnet, Beschwerden (engl. „communications from the public“) zur vertragsstaatlichen Umsetzung der Konvention vom Compliance-Komitee überprüfen zu lassen.¹⁸⁵⁰ Interessanterweise stellen die von Mitgliedern der Öffentlichkeit, also von Umwelt-NGOs und Privatpersonen, erhobenen Beschwerden die häufigste Verfahrensinitiiierung dar. Mit Stand von April 2021 richteten sich 185 öffentliche Beschwerden an das Compliance-Komitee der

¹⁸⁴⁴ S. Untekapitel 4.7.2.1.1.5.

¹⁸⁴⁵ So a. *van Asselt*, *Climate Law* 6 (2016), 91 (102f.).

¹⁸⁴⁶ Oder der Alpenkonvention, das Montrealer Protokoll u. das Protokoll über Wasser u. Gesundheit.

¹⁸⁴⁷ Tabelle 3, Nr. 3.

¹⁸⁴⁸ *Goby*, *Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten im Lichte der Aarhus-Konvention*, 2015, 15, 17.

¹⁸⁴⁹ Zu Gründen für die Einbindung von NGOs s. *Duyck*, *CCLR* 8 (2014), 175 (178–182).

¹⁸⁵⁰ Beschluss I/7, Annex-Kapitel VI, Annex-Abs. 18–24.

Aarhus-Konvention¹⁸⁵¹ gegenüber drei Verfahren, die Vertragsstaaten initiierten.¹⁸⁵² Das Compliance-Komitee begann nach dem Hinweis vom Aarhus-Sekretariat kein einziges Verfahren,¹⁸⁵³ was auf eine Auslastung des Aarhus-Sekretariats mit den zahlreichen öffentlichen Beschwerden hindeutet. Insofern kommt den von der Öffentlichkeit ausgelösten Nichtumsetzungsrügen und den damit teilweise veranlassten Feststellungen und Empfehlungen des Komitees eine hohe rechtspraktische Bedeutung zu. Oft wenden sich fachkompetente Umwelt-NGOs an das unabhängige Überwachungsgremium.¹⁸⁵⁴ Zusätzlich können Umwelt-NGOs sich mit mündlichen und schriftlichen Beiträgen bei Aarhus-Nichteinhaltungsverfahren einbringen.¹⁸⁵⁵

In der Rechtspraxis hat sich der Einbezug von NGOs durch öffentliche Beschwerdeverfahren bei der Umsetzungskontrolle bewährt. Bereits das Rahmenübereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)¹⁸⁵⁶ aus dem Jahr 1991 und das UNECE-Protokoll über Wasser und Gesundheit zu dem Übereinkommen von 1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen¹⁸⁵⁷ aus dem Jahr 1999 setzen auf von Beobachterorganisationen unterbreitete Überprüfungsersuchen.¹⁸⁵⁸

Öffentliche Beschwerdeverfahren erzeugen einen durchaus anregenden und belebenden Effekt für eine effektive Komitee-Arbeit und die parteiliche Vertragseinhaltung.¹⁸⁵⁹ Umwelt-NGOs können so eine Kontrollfunktion gegenüber staatlichem (Nicht-) Handeln einnehmen. Indem sie internationale, nach

¹⁸⁵¹ Ausführlich zum engl. Aarhus Convention Compliance Committee s. *UNECE, Guide to the Aarhus Convention Compliance Committee*, 2019.

¹⁸⁵² Gem. Beschluss I/7, Annex-Kapitel IV, Annex-Abs. 15f.

¹⁸⁵³ Gem. Beschluss I/7, Annex-Kapitel V, Annex-Abs. 17.

¹⁸⁵⁴ S. die Beschwerdeführerinnen u. -führer vor dem AK Compliance-Komitee.

¹⁸⁵⁵ Gem. Beschluss I/7, Annex-Kapitel VII, Annex-Abs. 25 lit. c u. d.

¹⁸⁵⁶ Beschluss ACXII/A1 in der Fassung ACXIV/A7, Anhang-Kapitel II, Anhang-Abs. 2.3.

¹⁸⁵⁷ Beschluss I/2, ECE/MP.WH/2/Add.3 - EUR/06/5069385/1/Add.3, Annex-Abs. 11 i. V. m. Annex-Abs. 16-22.

¹⁸⁵⁸ Ferner a. das Weltweite Periodische Überprüfungsverfahren (engl. Universal Periodic Review, UPR) als Mechanismus des UN-Menschenrechtsrates, dazu *Duyck*, CCLR 8 (2014), 175 (181).

¹⁸⁵⁹ So a. *Oberthür/Northrop*, *Climate Law* 8 (2018), 39 (57).

rechtstaatlichen Kriterien geführte Verfahren außerhalb des nationalen Rechtsweges gegen die betreffende Vertragspartei einleiten, können sie Staaten auf (potenzielle) Vertragsverletzungen aufmerksam machen und sie zur Einhaltung von völkervertraglichen Pflichten bewegen. Umwelt-NGOs können durch Nichteinhaltungsverfahren ein öffentliches Interesse an der Vertragseinhaltung erzeugen oder bestärken¹⁸⁶⁰ und durch strategische Kampagnenarbeit gezielt kanalisieren.

Eine öffentliche Beschwerdebefugnis für Umwelt-NGOs ist unter dem Pariser Übereinkommen jedoch gerade nicht vorgesehen.¹⁸⁶¹ Bei den Unterverhandlungen zur Konzipierung der Operationalisierungsregeln des Pariser Unterstützungsmechanismus¹⁸⁶² reichten einige Vertragsparteien schriftlich ihre Vorschläge ein. Bei der Studie dieser staatlichen Einreichungen fällt auf, dass keine Aarhus-Vertragspartei, insbesondere nicht die Europäische Union, einen öffentlichen Beschwerdemechanismus in die Unterverhandlungen zur Art. 15 PÜ einbrachte. Dabei sollen die Aarhus-Parteien gemäß Art. 3 Abs. 7 AK die Anwendung der Aarhus-Grundsätze bei internationalen umweltbezogenen Entscheidungsverfahren sowie im Rahmen internationaler Organisationen in Umweltangelegenheiten fördern. Eine Beschwerdebefugnis für NGOs schlug lediglich die Republik Guatemala für die Verhandlungsgruppe AILAC, die Unabhängige Vereinigung Lateinamerikas und der Karibik,¹⁸⁶³ während der ersten Einreichungsrunde vor.¹⁸⁶⁴

Die Pariser Regelungen zur Unterstützungsverfahrenseinleitung sind in den kommenden Jahren auf ihren praktischen Nutzen hin zu prüfen. Die Erweiterung der Verfahrensinittierung für Unterstützungsverfahren, darunter ein NGO-Trigger oder öffentliche Beschwerden, und für Untersuchungen zu sys-

¹⁸⁶⁰ Ähnlich dazu *Markus*, ZaöRV 2016, 715 (741).

¹⁸⁶¹ S. zu Möglichkeiten der Verfahrenseinleitung Unterkapitel 3.2.3.2.

¹⁸⁶² Engl. APA agenda item 7: Modalities and Procedures for the Effective Operation of the Committee to Facilitate Implementation and Promote Compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement.

¹⁸⁶³ Engl. Independent Association of Latin America and the Caribbean.

¹⁸⁶⁴ Die AILAC-Einreichung v. 13.3.2017 ist nicht mehr auf der UNFCCC-Webseite verfügbar.

temischen Fragen sind weiter zu diskutieren. PINGOs sollten als echte Beschwerdeführer, unabhängig von Beschwerderechten gegen das Klimasekretariat,¹⁸⁶⁵ bei Unterstützungsverfahren auftreten dürfen. Die Auflistung der Verfahrensinitiation in Beschluss 20/CMA.1 könnte durch einen CMA-Folgebeschluss ergänzt werden. Ferner ist zu diskutieren, ob PINGOs das Komitee nicht formell auf Sachverhalte zu systemischen Einhaltungsfragen aufmerksam machen können sollen.

Ein NGO-Trigger ist für die Kyoto-Verfahren ebenfalls nicht vorgesehen, doch aber gelten unter dem Kyoto-Protokoll vorbildhafte Transparenz- und Partizipationsregeln. Die Geschäftsordnung des Kyoto-Komitees sieht in Regel 12 Abs. 2 zur Gewährleistung einer umfassenden Transparenz vor, dass alle Dokumente des Plenums und der zwei Kammern sowie alle vom Kyoto-Komitee vorgelegten Leitlinien der Öffentlichkeit durch das Sekretariat zugänglich gemacht werden.¹⁸⁶⁶

Bei Sitzungen des Pariser Unterstützungskomitees sollte zumindest der Anwesenheits- und Beteiligungsstandard unter dem Kyoto-Protokoll beibehalten werden. Bestimmungen dazu finden sich in der Geschäftsordnung des Kyoto-Kontrollgremiums sowie in den Leitlinien für die Teilnahme von Beobachterorganisationen an den Sitzungen des Plenums und den Kammern des Komitees unter dem Kyoto-Protokoll (Partizipationsleitlinien).¹⁸⁶⁷ Gemäß der Geschäftsordnungsregel 9 des KP Compliance-Komitees finden die Sitzungen des Plenums und der Kammern öffentlich statt, es sei denn, das Plenum oder die Kammer beschließt von sich aus oder auf Antrag der betroffenen Vertragspartei aus zwingenden Gründen, dass ein Teil oder die gesamte Sitzung unter Ausschluss der Öffentlichkeit abgehalten wird.¹⁸⁶⁸ Die Ausarbeitung und Annahme einer Kammerentscheidung erfolgt grundsätzlich (er-

¹⁸⁶⁵ S. Unterkapitel 5.2.6.

¹⁸⁶⁶ Gem. Regel 12 Abs. 2 GO vorbehaltlich der Vertraulichkeitsbestimmungen des Beschlusses 27/CMP. 1, Annex-Kapitel VIII (allgemeines Verfahren), Annex-Abs. 6 S. 4.

¹⁸⁶⁷ Engl. „Guidelines for the Participation of Observers at Meetings of the Plenary and the Branches of the Compliance Committee of the Kyoto Protocol“.

¹⁸⁶⁸ Kapitel 6 (Sitzungen u. Beratungen), Abs. 1.

laubende „may“-Bestimmung) unter Ausschluss der Öffentlichkeit.¹⁸⁶⁹ Auf seiner vierten Sitzung vereinbarte das Plenum des Kyoto-Komitees zusätzlich, eine begrenzte Anzahl von registrierten Beobachterinnen und Beobachtern¹⁸⁷⁰ in dem Raum unterzubringen, in dem die Sitzung des Plenums oder der Kammer stattfindet. Bei Platzmangel sind sie in einem angrenzenden Raum untergebracht, der eine Live-Videoübertragung der öffentlichen Sitzungsteile ermöglicht.¹⁸⁷¹ Ist die Öffentlichkeit ausgeschlossen, müssen die nichtstaatlichen Delegierten den Sitzungsraum verlassen.¹⁸⁷²

Eine Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern von Umwelt-NGOs am Pariser Unterstützungsverfahren kommt derzeit nur in Frage, wenn sie einen Sachverständigenstatus innehaben.¹⁸⁷³ Lediglich NGOs mit Sachverständigenstatus können Informationen als Informationsquelle¹⁸⁷⁴ einbringen. NGO-Input sollte dem Unterstützungskomitee hingegen als formelle Informationsquelle dienen.

Explizite Anwesenheits- und weitreichende Einreichungs- und Rederechte (z. B. schriftliche und mündliche Stellungnahmen oder Diskussionsbeiträge) sind für akkreditierte NGOs bei Komitee-Sitzungen zu kodifizieren. Die einbezogenen kompetenten Interessengruppen können auf eine effektive Umsetzung von Rechtsvorschriften hinwirken, indem sie wichtige inhaltliche Beiträge für die Unterstützungsverfahren leisten. Ebenso sind Live-Übertragungen und Aufzeichnungen der Sitzungen und Veröffentlichungspflichten für Verfahrensunterlagen vorzusehen. Das Unterstützungskomitee sollte den Veröffentlichungsstandard des Kyoto-Protokolls nicht unterlaufen. Das heißt, es wird sich bei der Konzipierung der Publikationspflichten an die Geschäftsordnung des Kyoto-Komitees¹⁸⁷⁵ orientieren. Vor allem die eigenstän-

¹⁸⁶⁹ Kapitel 6 (Sitzungen u. Beratungen), Abs. 2.

¹⁸⁷⁰ Registrierung gem. Kapitel A, Abs. 1, der Partizipationsleitlinien.

¹⁸⁷¹ *Plenum KP Compliance-Komitee*, Report of 4th Meeting, CC/4/2007/5, Abs. 9 letzter Hs.

¹⁸⁷² Gem. Kapitel C, Abs. 2 Partizipationsleitlinien.

¹⁸⁷³ S. Unterkapitel 4.7.2.1.1.5.

¹⁸⁷⁴ Tabelle 3, Spalte 2, Nr. 1.2, 2.1.

¹⁸⁷⁵ S. Fn. 607.

dige Veröffentlichung von Komitee-Berichten an die CMA, die Aussagen zu fallspezifischen Entscheidungen und systemischen Fragen enthalten, sollten in der Geschäftsordnung für das Unterstützungskomitee ausdrücklich geregelt sein.¹⁸⁷⁶ Die Geschäftsordnung könnte auch anweisen, dass die Art. 15-Komitee-Berichte als Annex an die CMA-Beschlüsse anzufügen sind.

Da die Verfahrensvorschriften lediglich in dem Kattowitzer Begleitbeschluss normiert sind, können diese dynamisch fortentwickelt werden. Zunächst hat die CMA die Geschäftsordnung für das Unterstützungskomitee auf der CMA 3¹⁸⁷⁷ im November 2021 zu verabschieden. Die erste Überprüfung der Verfahrensvorschriften ist im Jahr 2024 geplant. Beschluss 20/CMA.1, Abs. 2, sieht vor, dass die CMA sich auf ihrer siebten Tagung (voraussichtlich 2025) dazu verpflichtet, die Modalitäten und Verfahrensvorschriften auf der Grundlage der gewonnenen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Komitees erstmals zu überprüfen.

5.2.6 Schutz der Informations- und Beteiligungsrechte

Neben dem Zugang zu Klimainformationen für jede Person und das Recht auf Beteiligung, kann das Recht auf Beschwer zur Verbesserung der Transparenz des UNFCCC-Regimes beitragen. Die Beschwerde ist ein Rechtsbehelf, der gegen (unterlassene) Entscheidungen, Maßnahmen und Beschlüsse des Klimasekretariats, der Vertragsparteien oder der UNFCCC-Gremien eingelegt werden könnte, wenn die Informations- und Beteiligungsrechte verletzt wurden oder sonstige Verpflichtungen von den Parteien nicht erfüllt würden. Dies wäre der politisch schwierige, aber konsequente Schritt, um sicherzustellen, dass die beschriebenen Partizipationsrechte durchsetzbar sind.¹⁸⁷⁸

Derzeit existiert weder ein Beschwerderecht¹⁸⁷⁹ noch eine unabhängige Stelle, die einen Rechtsbehelf entgegennimmt. Eine unabhängige Beschwerdestelle

¹⁸⁷⁶ S. Unterkapitel 4.7.2.1.1.5.

¹⁸⁷⁷ Beschluss 20/CMA.1, Annex-Abs. 17.

¹⁸⁷⁸ Schlacke/Köster in Michelot (Hrsg.), *Justice climatique*, 2016, 265 (269).

¹⁸⁷⁹ S. Tabelle 3, Nr. 3.

zur Umsetzungskontrolle der Partizipationsregeln ist jedoch als zentrale Stelle einzurichten. Ein Panelsystem oder eine Ombudsstelle kann die Anwendung der Partizipationsregelungen und -richtlinien unabhängig prüfen und Streitigkeiten rund um Informations- und Beteiligungsansprüche zwischen nichtstaatlichen Beobachterorganisationen, Delegationen, UNFCCC-Gremien und dem Klimasekretariat schlichten.

Wenn keine neue spezialisierte und unabhängige Klimasekretariatseinheit gegründet werden soll, könnte auf bestehende konstituierte UNFCCC-Gremien zurückgegriffen werden. Pragmatisch wäre, das quasi-gerichtliche Pariser Unterstützungskomitee, das mit Delegierten mit juristischer Expertise besetzt ist,¹⁸⁸⁰ mit den Beschwerdeverfahren zu betrauen. Eine Normierung könnte in der noch zu verabschiedenden Geschäftsordnung erfolgen.¹⁸⁸¹

Jedoch stellen weder eine neue Sekretariatseinheit noch das Pariser Unterstützungskomitee vollends befriedigende Ansätze dar. Auf der einen Seite soll eben auch die Anwendungspraxis des Klimasekretariats unabhängig überprüft werden. Auf der anderen Seite sind die Pariser Komitee-Mitglieder staatliche Delegierte, was ebenfalls eine unabhängige Überprüfung gefährden könnte. Aufgrund der Herausforderungen, die die Gründung einer separaten Beschwerdestelle mit sich bringen würde, könnten zunächst im Rahmen der englisch „Dialogues on Action for Climate Empowerment“ zu Art. 6 UNFCCC und Art. 12 PÜ¹⁸⁸² Diskussionen zur Gründung von (regimeübergreifenden)¹⁸⁸³ öffentlichen Beschwerdestellen initiiert werden.

Die beschwerenden NGO könnten die ordnungsgemäße Einhaltung der Partizipationsregeln, insbesondere der expliziten Informations- und Mitwirkungsrechte der nichtstaatlichen Beobachterorganisationen, durch Beschwer einfordern. Aufgrund des strukturellen Durchsetzungsdefizits internationaler Regime wird die zu schaffende Stelle Informations- und Beteiligungsan-

¹⁸⁸⁰ CMA, Report of CMA 2, FCCC/PA/CMA/2019/6, Abs. 9 mit weiterführendem Link.

¹⁸⁸¹ S. Unterkapitel 5.2.5.4.

¹⁸⁸² Zuletzt 8. Dialog im Jahr 2020 gem. Beschluss 15/CP.25, Abs. 4f.

¹⁸⁸³ Dazu *Oberthür/Buck ua*, Participation of NGOs in International Environmental Governance, 2002, S. 244.

sprüche wohl kaum im klassischen Sinne durchsetzen können. Jedoch würde eine unabhängige, öffentliche Überprüfung der Anwendungspraxis der Partizipationsregeln durch die Staaten und die internationale Klimabürokratie, öffentliche Rechenschaft für deren Anwendungspraxis der vereinbarten und akzeptierten Partizipationsregeln einfordern und die Transparenz des Regierungshandeln steigern.¹⁸⁸⁴ Ein öffentlicher Beschwerdemechanismus oder eine Ombudsstelle könnte die öffentliche Informationslage verbessern, die notwendig ist, damit die reputationalen Anreizmechanismen ihre volle Funktionskraft entfalten können.¹⁸⁸⁵

Das Recht auf Beschwer für PINGOs sollte abgesehen von minimalen Formvorschriften zur Zulässigkeit, beispielsweise zur Textform und obligatorischen Nutzung einer elektronischen Vorlage, uneingeschränkt gelten. Für die effektive Partizipation der PINGOs sind Beschwerdemöglichkeiten zumindest für folgende Konstellationen vorzusehen: Erstens, wenn Staaten, UNFCCC-Gremien oder das Klimasekretariat Informationen der Öffentlichkeit entgegen expliziter Regelungen oder der gewöhnlichen Veröffentlichungspraxis vorenthalten. Zweitens, wenn NGOs die Vertraulichkeit bestimmter geheim gehaltener staatlicher Informationen¹⁸⁸⁶ anzweifeln oder drittens, wenn Informationen vorliegen müssten, jedoch fehlen. In den ersten beiden Fällen liegen die Informationen beim Sekretariat vor, werden aber nicht veröffentlicht. In dem dritten Fall fehlen hingegen Informationen gänzlich, beispielsweise wurde ein staatlicher Bericht nicht fristgerecht eingereicht. In diesem Fall könnten sich Synergien mit dem Unterstützungsverfahren ergeben. Erstens, indem dem Unterstützungskomitee durch eine öffentliche Beschwerde bestimmte Sachverhalte bekannt werden, die ein Unterstützungsverfahren auslösen. Zweitens könnten Umwelt-NGOs Beschwerden einreichen, die das Unterstützungskomitee dazu veranlassen, Fragen systemischer

¹⁸⁸⁴ So argumentieren a. *Oberthür/Buck ua*, *Participation of NGOs in International Environmental Governance*, 2002, S. 243.

¹⁸⁸⁵ S. Unterkapitel 4.7.2.2.2 u. 4.7.2.2.1.

¹⁸⁸⁶ Beispielsweise im Rahmen der Sachverständigenüberprüfung, s. Unterkapitel 3.2.1 u. 4.7.2.1.1.2.

Art im Zusammenhang mit der Durchführung und Einhaltung der Pariser Bestimmungen zu prüfen, mit denen eine Reihe der Vertragsparteien konfrontiert sind.¹⁸⁸⁷

Ferner könnten sich PINGOs beschweren, wenn das Klimasekretariat oder die Vertragsparteien eine (vorläufige) Akkreditierung ablehnten, wenn Fristen zur Beteiligung von Sekretariatsseite nicht eingehalten wurden oder die Anwesenheit oder Beteiligung von NGOs entgegen bestehender Beteiligungsregelungen und -praxen nicht möglich war. In der Rechtspraxis werden Umwelt-NGOs beispielsweise nicht immer rechtzeitig über Sitzungstermine informiert,¹⁸⁸⁸ sodass sie keine Vertreterinnen und Vertreter zur unabhängigen Beobachtung der Überprüfungsverfahren entsenden können.¹⁸⁸⁹

Die Beschwerdestelle, ob eingegliedert im UNFCCC-Regime oder verknüpft mit weiteren internationalen Umweltregimen, könnte Empfehlungen aussprechen, die an betreffende UNFCCC-Organe oder an einzelne Delegationen gerichtet sind. Die COP oder die CMA kann die Empfehlungen zur Förderung einer inklusiven und teilhabeorientierten internationalen Klimagovernance annehmen.

5.3 Öffnung internationaler Beschwerde- und Klagewege

Die Kontrolle der Einhaltung der Pariser Vertragsvorschriften kann nicht allein den Vertragsparteien überlassen werden.¹⁸⁹⁰ Eine reine staatliche Selbstkontrolle überzeugt nicht. Abgesehen von der Stärkung des Pariser Erfüllungssicherungssystems durch zivile Dritte, insbesondere der Transparenzverfahren, der globalen Bestandsaufnahme und des Unterstützungsmechanismus,¹⁸⁹¹ kann die Befolgung des Pariser Übereinkommens durch Beschwerde- und Klagerechte für Umwelt-NGOs außerhalb des UNFCCC-Re-

¹⁸⁸⁷ S. Unterkapitel 3.2.3.2.

¹⁸⁸⁸ Z. B. entgegen Kapitel 6, Regel 8 (engl. „any representative“) GO KP-Komitee.

¹⁸⁸⁹ Detaillierte Analyse der beschränkten rechtlichen u. praktischen Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei Kyoto-Compliance-Verfahren s. *Duyck*, CCLR 8 (2014), 175 (184f.).

¹⁸⁹⁰ *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 58.

¹⁸⁹¹ S. Unterkapitel 5.2.5.1-5.2.5.3.

gimes verbessert werden. Einige stark vom Klimawandel betroffene Staaten kooperieren bereits mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und bestreiten gemeinsam internationale Rechtswege.

Die Kontrolle der Einhaltung der völkervertraglichen Pflichten könnte durch transnationale Umweltverbände erfolgen, die als Sachwalter globaler Allmendegüter die internationalen Beschwerde- und Klagewege nutzen. Der internationale Rechtsschutz könnte vor einer internationalen Gerichtsbarkeit oder außergerichtlich erfolgen. So würde auch der dritten Säule der Aarhus-Konvention und des Escazú-Abkommens Rechnung getragen werden, die die gerichtliche oder außergerichtliche Kontrolle durch qualifizierte Umwelt-NGOs vorsehen. Ohne entsprechenden Rechtsschutz besteht die Gefahr, dass die subjektivierten Verfahrensrechte der Völkerverträge (Informationszugang und Beteiligung im Umweltbereich) leerlaufen sowie dass die Einhaltung sonstiger materieller und formeller Klimapflichten nicht kontrolliert werden. Auf diese Weise wird eine internationale zivile Kontrolle erzeugt, die dazu führen kann, dass eingegangene Pflichten durch die Staaten eingehalten werden.¹⁸⁹²

Kritik an der Ausweitung der Beschwerde- oder Klagerechte für NGOs basiert häufig auf der Annahme, dass es zu einer schwer bewältigbaren Flut an Beschwerde- oder Klageverfahren kommen könnte. Diese empirisch unbelagte Hypothese ist in Anbetracht der begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen, denen Umwelt-NGOs oder PINGOs zur Verfügung stehen, nicht überzeugend. Insbesondere in Anbetracht dessen, dass finanzstarken fossilen Unternehmen Investitionsschiedsverfahren zur egoistischen Interessendurchsetzung zur Verfügung stehen. Bei den Klagen der internationalen Investorengerichtsbarkeit werden Staaten teilweise zu hohen Zahlungen an

¹⁸⁹² So argumentierte bereits *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 58.

die Unternehmen verpflichtet. Trotz der finanziellen und personellen Ressourcen der Energie-¹⁸⁹³ oder Bergbauunternehmen, hält sich die Anzahl internationaler Schiedsgerichtsverfahren in Grenzen.¹⁸⁹⁴ Daher ist mit noch viel weniger internationalen Umweltverbandsklagen zu rechnen, wenn sich vermehrt internationale Rechtswege für sie eröffnen würde.

Die transnationalen Umwelt-NGOs, die durch Staaten anerkannt werden und ihr Klimaschutzinteresse nachweisen, können mit vergleichsweise wenig finanzieller und personeller Ausstattung zur Befolgung der Pariser Vertragspflichten beitragen. Eine Möglichkeit wäre, internationale rechtssprechende Gremien für den Umweltbereich neu zu erschaffen, bei denen transnationale Umwelt-NGOs beschwerde- oder klagebefugt wären. Diskutiert werden rechtssprechende Institutionen wie ein internationaler Umweltgerichtshof oder ein internationales Tribunal für Klimagerechtigkeit nach dem Vorbild des Internationalen Seegerichtshofs. Auch könnte eine Klimakammer beim Internationalen Gerichtshof eingerichtet werden. Jedoch scheint der politische Wille zur Gründung für gerichtliche, quasi-gerichtliche oder sonstige Institutionen zu fehlen. Gleichermaßen scheint bisher der politische Wille zur Einführung eines neuen und zugleich alten Straftatbestandes „Ökozids“ (Ökosystemzerstörung) in Art. 5 Abs. 1 Rom-Statut zu fehlen.¹⁸⁹⁵ Durch Strafverfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) könnten so individuelle fossile Akteure zur Rechenschaft gezogen werden.

Selbst wenn sich politische Mehrheiten unter den Staaten finden lassen würden, was sehr fraglich ist, könnten sich völkervertragliche Verhandlungen

¹⁸⁹³ Z. B. ICSID-Klage *Vattenfall/Bundesrepublik Deutschland*, ICSID Case No. ARB/09/6, Schiedsspruch v. 11.3.2012 bezüglich Umweltauflagen für das Kohlekraftwerk Moorburg.

¹⁸⁹⁴ Mit Stand v. 31.12.2019 sind insgesamt 1.023 Verfahren vor dem ICSID bekannt, davon sind 674 Verfahren abgeschlossen. Von den abgeschlossenen Verfahren wurden 198 Schiedssprüche zugunsten der Investoren entschieden, s. *UNCTAD*, Investment Policy Hub: Known Treaty-Based ISDS Cases, <investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement?status=2> (Stand: 31.7. 2020).

¹⁸⁹⁵ S. Unterkapitel 4.7.4.4.1.

zur Gründung einer internationalen Umwelt- oder Klimagerichtsbarkeit sowie zur Erweiterung der Straftatbestände des Rom-Statuts noch über Jahrzehnte hinziehen.

Ferner lässt sich überzeugend argumentieren, dass transnationale gemeinwohlorientierte Umwelt-NGOs (z. B. auch ausschließlich die Focal Points der Constituencies ENGOs und YOUNGOs) oder das Klimasekretariat zur Einholung einer Advisory Opinion vor dem Internationalen Gerichtshof berechtigt sein sollten. Die Rechtsgutachten des Gerichtshofes könnten internationale Rechtsklarheit und -sicherheit schaffen, indem sie die vielen noch (teilweise) unbeantworteten Rechtsfragen klären. So beispielsweise in Bezug auf Haftungs- und Schadensersatzansprüche zwischen Staaten oder Pariser Vertragsparteien oder Ansprüche von Individuen gegen Staaten oder auch fossile Konzerne.¹⁸⁹⁶ Die Rechtsgutachten würden erheblich zur Fortentwicklung des internationalen Klimaschutzrechts beitragen, was die internationale Klimabürokratie erheblich erleichtern würde.

Einem solchen Vorhaben steht jedoch Art. 96 Abs. 2 UN-Charta entgegen, der lediglich vorsieht, dass andere Organe der Vereinten Nationen oder Sonderorganisationen durch den Sicherheitsrat oder die Generalversammlung ermächtigt werden können, so beispielsweise das Klimasekretariat. Dass das Klimasekretariat vom Anforderungsrecht Gebrauch machen würde, ist höchst zweifelhaft. Einige Regierungsstimmen kritisieren immer wieder lautstark, dass das Klimasekretariat bereits eine zu aktive Rolle im staatsgeleiteten UNFCCC-Prozess einnehme. Zudem ist das Sekretariat finanziell auf die freiwilligen Beiträge der Vertragsparteien der UNFCCC, des KPs und des PÜs abhängig, so dass eine Anforderung eines Rechtsgutachtens weiteres staatliches Misstrauen in seine Unabhängigkeit schüren könnte.

Ein bereits praktizierter Ansatz für rechtskompetente Umwelt-NGOs, der der Dringlichkeit der sich selbstverstärkenden Klimakrise gerechter wird, ist die Nutzung bestehender internationaler Rechtsbehelfsmechanismen vor völker-

¹⁸⁹⁶ Dazu *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 58.

vertraglichen Überwachungsorganen, beispielsweise die Individualbeschwerdeverfahren vor dem Menschenrechts- und Kinderrechtsausschuss oder das öffentliche Beschwerdeverfahren vor dem Aarhus Convention Compliance Committee.¹⁸⁹⁷ Rechtliche Hürden bestehen hierbei unter anderem in der (obligatorischen) innerstaatlichen Rechtswegerschöpfung oder fehlenden Beschwerdebefugnis von Umwelt-NGOs.

Abschließend ist festzuhalten, dass mit dem sehr eingeschränkten internationalen Rechtsschutz für fachkompetente Umwelt-NGOs die Gefahr besteht, dass die Einhaltung der materiellen und formellen Klimapflichten nicht effektiv und unabhängig kontrolliert wird. Weitere potenziell ergiebige Betätigungsfelder, wie Klimaklagen vor internationalen Menschenrechtsgerichtshöfen und -tribunalen, die zur rechtlichen Förderung der Befolgung des Pariser Übereinkommens beitragen, sind weiter zu ergründen und zu diskutieren, liegen jedoch außerhalb des Rahmens dieser Untersuchung.

In Anbetracht der eklatanten und sich beschleunigenden Übernutzung der globalen Allgemeingüter und der damit einhergehenden sich verschärfenden ökologischen Krisen ist grundsätzlich und intensiv über die Ausweitung der Beschwerde- und Klagerechte für allgemeinwohlorientierte Sachwalter der Umweltgüter zu diskutieren.

5.4 Förderung der Good Climate Governance auf nationaler Ebene

Die doppelte Vermeidungslücke bei den weltweiten THG-Emissionen ist eklatant.¹⁸⁹⁸ Sie steht im starken Gegensatz mit den rechtsverbindlichen Minderungs- und Temperaturzielen des Pariser Übereinkommens. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass bei autoritären Regimen, wie beispielsweise China, Russland, Iran oder Saudi-Arabien, die jährlichen THG-Emissionen

¹⁸⁹⁷ S. Fn. 1140 u. später Fn. 1905.

¹⁸⁹⁸ S. Unterkapitel 2.3.

besonders hoch sind.¹⁸⁹⁹ Bei demokratischen Staaten, deren Staatsregierungen in den vergangenen Jahren autoritäre Tendenzen aufweisen, wie in den USA von 2017 bis 2021, Brasilien oder Polen, verschlechtern sich die Bedingungen, dass sie ihre (Klima-)Politik an den Zielen des Pariser Übereinkommens und der Rahmenkonvention ausrichten.¹⁹⁰⁰

Diese Indizien deuten an, dass das Fehlen der demokratischen Legitimation der überwiegenden Zahl der klassischen Völkerrechtssubjekte¹⁹⁰¹ und ihre fehlende oder sich verschlechternde Rechtsstaatlichkeit auch Auswirkungen auf die Umsetzung und die Durchsetzung der Pariser Vertragspflichten auf nationaler Ebene hat. In anderen Worten bedrohen autokratische Staaten oder Staaten mit autokratischen Tendenzen die Zielverwirklichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2050. Die Überprüfung dieser These bedarf gewiss weiterer wissenschaftlicher Betrachtung. An dieser Stelle kann festgehalten werden, dass zur Förderung des Klimaschutzes die demokratiefördernden Völkerverträge, die Aarhus-Konvention und das Escazú-Abkommen, vollständig in nationales Recht umzusetzen sind. Konkret meint das, dass Staaten Partizipationsrechte im Umweltbereich für die Zivilgesellschaft, jedoch vor allem für fachkompetente Umwelt-NGOs, in die nationalen Rechtsordnungen integrieren.

Es mag kein Zufall sein, dass viele demokratische Staaten die Aarhus-Konvention oder das Escazú-Abkommen¹⁹⁰² in nationales Recht transformiert haben oder dabei sind. Autokratische Regime¹⁹⁰³ oder Staaten mit autokratischen Tendenzen schrecken vor diesen demokratiefördernden Instrumenten

¹⁸⁹⁹ Die Staaten gehörten 2019 in derselben Reihenfolge zu den 10 größten Emittenten, *Global Carbon Atlas*, Territorial (MtCO₂), <globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions> (Stand: 7.4.2021).

¹⁹⁰⁰ Gemäß dem Klimaschutz-Index (KSI) der vergangenen Jahre, *Germanwatch*, Climate Change Performance Index, <climate-change-performance-index.org/> (Stand: 2.5.2020). Zum Index s. a. Unterkapitel 4.7.2.2.2.

¹⁹⁰¹ S. Unterkapitel 4.4.1.

¹⁹⁰² Zu den im Umweltbereich demokratiefördernden Völkerverträgen s. Unterkapitel 4.3. u. 5.1.

¹⁹⁰³ Selbstverständlich a. totalitäre Regime wie die Demokratische Volksrepublik Nordkorea oder fragile Staaten wie die Bolivarische Republik Venezuela oder die Republik Irak.

zurück, die der breiten Öffentlichkeit und Umwelt-NGOs mit weitreichenden Verfahrensrechten im Klimabereich ausstatten. Verkannt wird dabei nicht, dass die vollständige Transformation der Aarhus-Konvention in supranationales und nationales Recht, darunter durch die Europäische Union und die Bundesrepublik Deutschland, ein dynamischer Prozess ist, der von unterschiedlichen Akteuren gebremst oder blockiert wird. Insbesondere die kleinteiligen Schritte zur Umsetzung der dritten Säule der Aarhus-Konvention sind hierbei besonders hervorzuheben.¹⁹⁰⁴

Es mag ebenfalls kein Zufall sein, dass viele Umwelt-NGOs ihren Hauptsitz in liberalen Demokratien haben. Dort stehen ihnen überwiegend nicht nur die in nationales Recht überführten Umweltverfahrensrechte zur Verfügung, sondern häufig auch stabilere politische, finanzielle, rechtliche und soziale Rahmenbedingungen. Zudem sind NGO-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Umwelt- und Klimaschutzbereichs seltener (intensiven) Repressalien und Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt.

Beim internationalen Klimaschutz spielt es zwar keine Rolle, wo die THG-Emissionen ausgestoßen werden. Doch deuten die Ausführungen an, dass die Kapazitäten der (geordneten) Zivilgesellschaft, die nationale Ausrichtung an die Pariser Zielvorgaben durch die Inanspruchnahme von Informations- und Beteiligungsrechten sowie dezentralen Durchsetzungsmechanismen¹⁹⁰⁵ zu erwirken, ungleich verteilt sind. Aus diesem Grund obliegt den Umwelt-NGOs des globalen Nordens eine besondere Verantwortung für die Kontrolle des Staatshandelns im Klimaschutzbereich. Diese ergibt sich auch daraus, dass der globale Norden insgesamt mehr Treibhausgase emittiert und höhere Pro-Kopf-Emissionen zu verzeichnen hat.¹⁹⁰⁶

¹⁹⁰⁴ S. abgeschlossene Beschwerdeverfahren ACCC/C/2008/32 EU (Beschwerdeführer ClientEarth Brüssel) u. laufende Verfahren ACCC/C/2016/137 (Beschwerdeführer WWF BRD) u. zulässiges Verfahren ACCC/C/2020/178 (Beschwerdeführerin Brigitte Artmann für die AK Initiative) gegen die BRD.

¹⁹⁰⁵ S. Unterkapitel 4.7.4.

¹⁹⁰⁶ S. Unterkapitel 1.1.

Die folgenden Unterkapitel umreißen Ansätze zur formellen Partizipationsförderung der klimabewegten Zivilgesellschaft an der nationalen Klimagovernance. Dabei wird ein größerer Bogen gespannt, indem zunächst auf die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen, insbesondere dem 16. Nachhaltigkeitsziel der Förderung der sogenannten Good Governance, eingegangen wird. Umweltverfahrensrechte für klimabewegte Individuen und Umwelt-NGOs nützen nur, wenn die politischen, institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen ihren effektiven Gebrauch ermöglichen.

Im Mittelpunkt der Ausführungen stehen jedoch drei Partizipationsbereiche, die die Umsetzung und Durchsetzung des Pariser Übereinkommens auf nationaler Ebene stärken: der Zugang zu Klimainformationen, die Öffentlichkeits- und NGO-Beteiligung an klimarelevanten Entscheidungen sowie der Zugang zu Gerichten in Klimaangelegenheiten. Durch die vollständige Umsetzung demokratiefördernder Völkerverträge erhält jede Person angemessenen Zugang zu den im Besitz öffentlicher Stellen befindlichen Informationen über das Klima (5.4.2). Zudem wird die Gelegenheit zur Beteiligung an klimarelevanten Entscheidungsprozessen gegeben (5.4.3) und ein wirksamer Zugang zu nationalen Gerichts- und Verwaltungsverfahren für Privatpersonen und Umwelt-NGOs gewährleistet (5.4.4). Aufgrund des akteurszentrierten Ansatzes dieser Arbeit¹⁹⁰⁷ hebt sie diejenigen Aspekte hervor, die für die Arbeitswirklichkeit der Umwelt-NGOs zur Förderung der Klimagerechtigkeit von besonderer Relevanz sind. Zu illustrierenden Zwecken wird punktuell auf einzelne unionale und deutsche Rechtsakte eingegangen.

5.4.1 Klimaschutzfördernde Regierungs-, Behörden- und Justizstrukturen

An dieser Stelle ist zunächst auf den parallelen internationalen UN-Prozess der nachhaltigen Entwicklung zu verweisen. Im Rahmen der politischen Zielsetzungen der Vereinten Nationen ist sich die Staatengemeinschaft einig,

¹⁹⁰⁷ S. Unterkapitel 1.3.

dass die vereinbarten ökonomischen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitsziele zwar oft Zielkonflikten unterliegen, jedoch genauso oft nur gemeinsam erreicht werden können.

So deutet sich an, dass auch das 13. Nachhaltigkeitsziel der Eindämmung des Klimawandels nur bei gleichzeitiger Förderung starker Institutionen (SDG 16) verwirklicht werden kann. Die Staatengemeinschaft will im Sinne des 16. Nachhaltigkeitsziels leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf nationaler Ebene stärken. Starke legislative Organe, nationale Behörden sowie unabhängige Gerichte und Tribunale sollen frei von Korruption und Bestechung wirken. Die Institutionen sollen den öffentlichen Zugang zu Informationen und die Grundfreiheiten gewährleisten.¹⁹⁰⁸ Entscheidungsfindungen sollen inklusiv, partizipatorisch und repräsentativ sein.¹⁹⁰⁹ Institutionen der dritten Gewalt sind zur Gewährleistung der Prozess- oder Justizrechte, wie die Rechtsweggarantie, die Garantie einer gesetzlichen Richterin oder eines Richters sowie das Recht auf rechtliches Gehör, unerlässlich.¹⁹¹⁰

Völlig unstrittig ist, dass es starker nationalstaatlicher Institutionen zur Gewährleistung von Partizipationsrechten der Öffentlichkeit sowie der Umwelt-NGOs bedarf. Die noch bedeutendere Frage, die sich aus den Zielen 13 und 16 ergibt, ist jedoch, wie klimaschutzfördernde (supra-)nationale Regierungs-, Behörden- und Justizstrukturen aussehen (könnten).¹⁹¹¹ Eine derartige rechtsvergleichende Untersuchung sprengt jedoch den Rahmen dieses Forschungsvorhaben erheblich.

Um die Arbeit nicht zu überfrachten, beschränkt sie sich auf Ausführungen, inwiefern Umwelt-NGOs durch nationale Umweltverfahrensrechte den in-

¹⁹⁰⁸ S. Unterziel 16.10.

¹⁹⁰⁹ S. Unterziel 16.7.

¹⁹¹⁰ S. Unterziel 16.3.

¹⁹¹¹ Zumindest müssen die Staatendelegationen u. Umsetzungsbehörden mit den Inhalten des PÜ vertraut sein. Kapazitätslücken konterkarieren den internationalen Prozess u. die nationale Umsetzung.

ternationalen Klimaschutz unter der Prämisse starker nationaler Institutionen (potenziell) stärken können.¹⁹¹² Die Arbeit stellt dabei lediglich Bezüge zur Aarhus-Konvention her, da jede Pariser Vertragspartei dem Abkommen theoretisch beitreten könnte.¹⁹¹³

5.4.2 Zugang zu Klimainformationen

Transparente Regierungsführung und Verwaltung gelingt durch die Information der Öffentlichkeit über die Klimaveränderung.

Die Pariser Vertragsparteien sollten innerstaatliche Rechtsvorschriften schaffen, damit jede Person auf Antrag Klimainformationen von den Behörden erhält. Hierbei ist von besonderer Relevanz, dass unter dem Begriff Klimainformationen auch (digitale) Mitteilungen zu subsumieren sind, die zwischen Behörden und fossilen Unternehmen ausgetauscht werden. Eine Berufung auf den Ablehnungsgrund „interne Mitteilung“¹⁹¹⁴ ist in diesem Fall nicht möglich, da die Information der Behörde an eine dritte Partei (z. B. Energiekonzerne, Automobilhersteller, Luftfahrtunternehmen) weitergegeben wurde.¹⁹¹⁵ Ferner sind Emissionen von fossilen Unternehmen, die für den Schutz des Klimas von Bedeutung sind, auf Antrag bekanntzugeben.¹⁹¹⁶ Sie fallen nicht unter den Ablehnungsgrund der schutzbedürftigen Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse.¹⁹¹⁷

Im digitalen Zeitalter gehen die Möglichkeiten einer transparenten und partizipativen Regierungsführung und Verwaltung noch erheblich weiter. Die Pariser Vertragsparteien können sicherstellen, dass ihre Behörden aktiv Informationen über das Klima erheben und verbreiten.¹⁹¹⁸ Indem staatliche Institutionen aktuelle Informationen in großem Umfang im Internet verfügbar

¹⁹¹² Unterkapitel 5.4.2, 5.4.3 u. 5.4.4.

¹⁹¹³ S. zur offenen AK Unterkapitel 5.1.

¹⁹¹⁴ S. Art. 4 Abs. 3 lit. c Alt. 2 AK.

¹⁹¹⁵ *UNECE*, The Aarhus Convention, 2014, S. 85.

¹⁹¹⁶ S. Art. 4 Abs. 4 lit. d S. 2 AK.

¹⁹¹⁷ *UNECE*, The Aarhus Convention, 2014, 87f.

¹⁹¹⁸ Art. 5 AK.

machen, erleichtern und fördern die Vertragsparteien die öffentliche Bewusstseinsbildung zu den Fragen rund um die Erdüberhitzung.

Von besonderer Bedeutung ist, dass der Öffentlichkeit weltweit verständliche und aktuelle Informationen zu klimarelevanten Entscheidungsverfahren auf der entsprechenden Verwaltungsebene elektronisch zugänglich gemacht werden,¹⁹¹⁹ über zentrale Internetportale oder über einfach zugängliche Zugangspunkte.¹⁹²⁰ Online-Plattformen können die Öffentlichkeit in transparenter Weise über klimarelevante Planungs- und Genehmigungsverfahren¹⁹²¹ sowie über die Entwicklung klimarelevanter Pläne, Programme und Strategien mit Öffentlichkeitsbeteiligung unterrichten. Die Internetportale ermöglichen einen einfachen und wirksamen Zugang der Umwelt-NGOs zu Klimainformationen, der bis dato nur zum Teil gewährleistet ist.¹⁹²²

Bisher bestehen elektronische behördliche Informationsverbreitungspflichten in der Europäischen Union lediglich zu UVP-pflichtigen Vorhaben.¹⁹²³ Umwelt-NGOs können sich gezielt über die zentralen Portale informieren und sich sodann an Zulassungs- und Planungsverfahren beteiligen. Zumindest für Deutschland ist festzustellen, dass die behördliche Veröffentlichungspraxis von klimarelevanten Projekten auf den zentralen UVP-Portalen zu verbessern ist. Darüber hinaus ist in der Europäischen Union die alte SUP-Richtlinie im Lichte der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zu überarbeiten. Elektronische Veröffentlichungspflichten von SUP-pflichtigen und klimarelevanten Plänen und Programmen auf zentralen Internetportalen

¹⁹¹⁹ S. hierzu die Empfehlungen zur wirksamen Nutzung elektronischer Informationsinstrumente, um der Öffentlichkeit den Zugang zu Umweltinformationen zu verschaffen im Annex zu Beschluss II/3, insb. Annex-Abs. 9 lit. c sublit. iv.

¹⁹²⁰ So vorgesehen für UVP-pflichtige Vorhaben in den EU-Mitgliedstaaten gem. Art. 6 Abs. 5 der EU-RL 2014/52/EU u. Erwägungsgrund 18.

¹⁹²¹ S. z. B. gem. § 20 UVPG das dt. UVP-Portal des Bundes, <uvp-portal.de/> (Stand: 31.7.2020), oder das dt. UVP-Verbundportal der Bundesländer, <uvp-verbund.de/portal/> (Stand: 31.7.2020).

¹⁹²² Zu den Internetportalen s. Unterkapitel 4.7.4.3.

¹⁹²³ Art. 6 Abs. 5 der EU-RL 2014/52/EU.

sind, wie bei der geänderten UVP-Richtlinie, in die SUP-Richtlinie zu integrieren. Umwelt-NGOs können mit ihrer Überwachungsfunktion Nachlässigkeiten in der behördlichen Informationsbereitstellung aufdecken, die die Beteiligung an klimarelevanten Verfahren erschweren sowie für eine modernisierte SUP-Richtlinie werben.

Auch der deutsche Gesetzgeber hat bisher keine mit § 20 Abs. 1 UVPG vergleichbare Regelung für Verfahren mit strategischer Umweltprüfung getroffen. Eine elektronische Veröffentlichungsregelung könnte die zentrale Zugänglichmachung der Dokumente zu SUP-pflichtigen Plänen und Programmen von Bundes- und Landesbehörden mit Auswirkungen auf die Schutzgüter Klima und Luft vorsehen. Denkbar ist, die zentralen UVP-Internetportale auch für die Veröffentlichung von SUP-Dokumenten als zentrale Internetportale zu Umweltprüfungen zu nutzen. Die Internetportale würden die Öffentlichkeit und NGOs über die formellen Beteiligungsmöglichkeiten an klimarelevanten Entscheidungsprozessen zentral und leicht zugänglich informieren.¹⁹²⁴

Ferner sind Werbungsbeschränkungen und -verbote für fossile Unternehmen und ihre klimaschädlichen Tätigkeiten und Produkte zu diskutieren. Werbeverbote oder -einschränkungen für Alkohol- und Tabakwaren zielen auf den Gesundheitsschutz der Bevölkerung ab, der das staatliche Gesundheitssystem entlastet.¹⁹²⁵ Beschränkungen des „Greenwashings“ für fossile Unternehmen, die mit ihren Aktivitäten das Klimasystem belasten, können ebenfalls die staatlichen Haushalte entlasten. Schließlich belasten die steigenden Minderungs-, Anpassungs- und Kompensationskosten die Gemeinschaftskassen, die beispielsweise durch Wetterextreme, den steigenden Meeresspiegel oder

¹⁹²⁴ Zu den Internetportalen s. a. Unterkapitel 4.7.4.3 u. 5.4.3.

¹⁹²⁵ Zur Verfassungsmäßigkeit von dt. Werbeverboten für Tabakerzeugnisse s. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Verfassungsmäßigkeit eines umfassenden Verbots der Werbung für Tabakerzeugnisse, 2016.

die Ozeanversauerung verursacht sind. So fordert ClientEarth,¹⁹²⁶ innerstaatliche verbraucherschützende Rechtsvorschriften zu schaffen, die Werbebeschränkungen für fossile Unternehmen vorsehen.¹⁹²⁷ Gerade Energieunternehmen betreiben seit dem Erstarken der FFF-Bewegung vermehrt gezielte Imagewerbung, die sie als verantwortungsbewusste, engagierte und zukunftsorientierte Unternehmen darstellt. Die Imagewerbung ist eine Form der Werbung, die das fossile Unternehmen in einem wünschenswert erachteten „grünen“ Licht erscheinen lässt und vermehrt Jugendliche und junge Erwachsene erreichen soll. Die Werbung soll zugleich darüber hinwegtäuschen, dass die Unternehmen klimaschädliche Produkte vertreiben oder einem emissionsintensiven Tätigkeitsfeld nachgehen, deren kumulatives Zusammenwirken mit anderen Unternehmenstätigkeiten potenziell alle Freiheitsrechte der Erdbevölkerung gefährden.

Nach den Vorstellungen von ClientEarth dürften fossile Unternehmen sich oder die Nutzung fossiler Brennstoffe im Sinne einer vollen Markt- und Informationstransparenz nur mit sachlichen textlichen oder bildlichen Warnhinweisen bewerben, so dass dem derzeit praktizierten „Greenwashing“ der fossilen Produkte und Geschäftstätigkeiten entgegengewirkt wird. Die leicht erkennbaren und sachlich gehaltenen Hinweise würden vor den negativen Auswirkungen auf das globale Makroklima warnen. Damit würde einerseits der gezielten Irreführung der Öffentlichkeit über die Geschäftspraktiken fossiler Unternehmen etwas entgegengesetzt werden. Schließlich wären klimaneutrale Unternehmen nicht von diesen Werbebeschränkungen betroffen. Andererseits würden die Hinweise die Öffentlichkeit über die Auswirkungen der klimaschädlichen unternehmerischen Tätigkeit aufklären. Der ent-

¹⁹²⁶ ClientEarth reichte z. B. im Dezember 2019 bei der britischen Kontaktstelle eine Beschwerde gegen BP gem. den OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen ein; s. *Setzer/Byrnes*, *Global Trends in Climate Change Litigation*, 2020, 21f.

¹⁹²⁷ *ClientEarth*, *The Whole Truth in Fossil Fuel Advertising*, <clientearth.org/the-whole-truth/> (Stand: 31.7.2020).

scheidende Vorteil von Werbebeschränkungen ist, dass sie eine kostengünstige Maßnahme zur Sensibilisierung des öffentlichen Bewusstseins über die Klimaänderungen¹⁹²⁸ für die Staaten darstellt.

Die Beschränkung rein kommerzieller Wirtschaftswerbung für klimaschädliche Produkte und Dienstleistungen ist zudem in den allermeisten Staaten verfassungsgemäß. Zwar kann die Werbung der verfassungsrechtlich geschützten Meinungs- und Berufsausübungsfreiheit der Unternehmen unterliegen. Eingriffe in die Freiheiten durch Maßnahmen der öffentlichen Gewalt sind jedoch möglich, wenn sie bestimmen, wie ein Beruf ausgeübt werden muss. Die Berufsausübungsregelungen, worunter auch Regeln für die berufliche Außendarstellung des Unternehmens fallen, gelten als schwächste Eingriffsform. Die Berufsfreiheit begründet kein Recht eines Unternehmens, nur so dargestellt zu werden, wie es sich selbst und seine Produkte sieht. Werbebeschränkungen sind dann gerechtfertigt, wenn vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls diese Regelungen zweckmäßig erscheinen lassen, wobei dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum zukommt. Hinreichend gewichtige Gemeinwohlbelange oder schutzwürdige Rechte sind unter anderem intakte Gesundheits-, Sozial- und Ökosysteme sowie der Gesundheitsschutz, insbesondere von Kindern und Jugendlichen. Die Belange und Rechte genießen Vorrang vor kommerziellen Interessen, das Unternehmen in einem bestimmten Licht zu bewerben und eine förderliche äußere Erscheinungsform der emissionsintensiven Geschäftstätigkeiten und Produkte zu wahren. Gerade mit Blick darauf, dass die Auswirkungen des Klimawandels potenziell alle Freiheitsrechte der kommenden Generationen einschränken können, sind die schutzwürdigen Rechte auf Leben, Gesundheit und Eigentum gegenwärtiger und künftiger Generationen als gewichtiger einzustufen.

Zusätzlich sind weitere innerstaatliche Berufsausübungsregelungen für Unternehmen förderlich für den internationalen Klimaschutz. Nach neuseeländischem Vorbild könnte die Berichterstattung über Klimarisiken in den Ge-

¹⁹²⁸ S. a. Art. 12 PÜ.

schaftsberichten des Finanzsektors vorgesehen werden. Künftig müssen Banken, Versicherer und alle an der neuseeländischen Börse gelisteten Aktien- und Anleiheemittenten ab einem bestimmten Vermögensvolumen umfassend die Rolle des Klimawandels ausweisen.¹⁹²⁹ So könnten nach kanadischem Vorbild auch diejenigen (fossilen) Unternehmen, die im Zuge der COVID-19-Pandemie finanzielle Staatshilfen erhalten haben, verpflichtet werden, jährliche klimabezogene Offenlegungsberichte zu veröffentlichen. Die Berichte führen aus, wie ihre künftigen Geschäftstätigkeiten eine nachhaltige Entwicklung und die innerstaatlichen Klimaziele unterstützen.¹⁹³⁰

5.4.3 Beteiligung der (geordneten) Öffentlichkeit

Die Bedeutung der nationalen Klimapolitik für die internationale Klimadiplomatie wurde bereits hervorgehoben. Im digitalen Zeitalter des 21. Jahrhunderts ist die Innenpolitik der Staaten eng mit den transnationalen Prozessen verbunden. Der inhärente Vorteil der Notwendigkeit der nationalen Politikformulierung unter dem Pariser Übereinkommen ist, dass sie die Akzeptanz für die geplanten und potenziell kostspieligen Maßnahmen erhöht. Denn ein Verweis auf einen Völkervertrag, eine andere Institution oder einen anderen Staat als Sündenbock oder Entschuldigung für die eigene fehlende oder schwache Klimapolitik erschwert der gewählte Bottom-up-Ansatz.¹⁹³¹

Grundsätzlich bedarf es eines Verständniswandels im Politikbetrieb und der Verwaltung, so dass Klimaschutz ebenen- und ressortübergreifend als Querschnittsmaterie¹⁹³² begriffen wird. Das Mainstreaming oder die Integration

¹⁹²⁹ Financial Sector (Climate-related Disclosures and Other Matters) Amendment Act 2021; <legislation.govt.nz/bill/government/2021/0030/latest/whole.html#LMS479636> (Stand: 3.5.2021).

¹⁹³⁰ Justin Trudeau, Prime Minister of Canada, Prime Minister Announces Additional Support for Businesses to Help Save Canadian Jobs, <pm.gc.ca/en/news/news-releases/2020/05/11/prime-minister-announces-additional-support-businesses-help-save> (Stand: 22.5.2020).

¹⁹³¹ Streck, ZUR 30 (2019), 13 (20); s. a. Unterkapitel 2.3.

¹⁹³² Buck/Verheyen in Koch/Hofmann ua (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 2018, § 1 Rn. 106.

von Klimaschutzaspekten in alle relevanten Politikbereiche¹⁹³³ ist notwendig, so dass Klimaschutzbelange insgesamt in die bisher überwiegend unzureichende nationale Politik integriert werden. Hierbei ist auch darauf aufmerksam zu machen, dass sich die nationalen Klimapolitiken stärker an dem Subsidiaritätsprinzip orientieren sollten, so dass klimapolitische Fragen auf der entsprechenden Verwaltungsebene unter effektiver Beteiligung aller betroffenen Bürgerinnen und Bürger behandelt werden können.

Die Regelungen der Klimarahmenkonvention und des Pariser Übereinkommens zur staatlichen Berichterstattung implizieren, dass Interessengruppen in die nationalen Politiken zum Klimaschutz, der Klimaanpassung und dem Bereich der Unterstützung einbezogen werden sollen.¹⁹³⁴ Förderlich für eine gemeinwohlorientierte nationale Klimapolitik wäre zusätzlich eine allgemeine Schutzpflicht im Pariser Übereinkommen ähnlich des Art. 5 Abs. 3¹⁹³⁵ des Rahmenübereinkommens der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Tabakrahenübereinkommen)¹⁹³⁶ gewesen. Eine solche völkerrechtliche Pflicht hätte fast alle Staaten der Welt völkerrechtlich dazu verpflichtet, bei der Festlegung und Durchführung ihrer nationalen Klimaschutzpolitik im Hinblick auf die Eindämmung der Nutzung fossiler Energieträger vor kommerziellen und anderen Partikularinteressen der fossilen oder abhängigen Wirtschaft im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht zu schützen (schützende Verhaltenspflicht). Die Einflussnahme der fossilen Wirtschaft erfolgt unter anderem auf Politiken und Rege-

¹⁹³³ U. a. in die Agrar-, Außen-, Energie-, Finanz-, Gesundheits-, Sozial-, Umwelt- u. Wirtschaftspolitik.

¹⁹³⁴ S. Unterkapitel 3.2.1.2.1-3.2.1.2.3.

¹⁹³⁵ „In setting and implementing their public health policies with respect to tobacco control, Parties shall act to *protect these policies from commercial and other vested interests of the tobacco industry* in accordance with national law.“ [eigene Hervorhebung].

¹⁹³⁶ Im Juli 2020 besitzt das fast universell wirksame Übereinkommen, engl. WHO Framework Convention on Tobacco Control - WHO FCTC, aus dem Jahr 2003 182 Vertragsparteien, s. *UN Treaty Collection*, WHO Framework Convention on Tobacco Control, <treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4&chapter=9&clang=_en> (Stand: 31.7.2020).

lungen zum Abbau, den Export, die Nutzung, die Besteuerung oder Bepreisung von fossilen Brennstoffen sowie dessen Bewerbung¹⁹³⁷. Derartige staatliche Selbstverpflichtungen könnte auch der (supra-)nationale Gesetzgeber in seinen Verfassungen oder Klimaschutzgesetzen zum Schutz von Allgemeinwohlbelangen und schutzwürdiger Rechte verankern. Für die Integration von Schutzpflichten vor zu großen Einflüssen der fossilen Lobby können transnational vernetzte Klima(gerechtigkeits-)bewegungen und Umwelt-NGOs eine wichtige Mobilisierungsrolle auf (supra-)nationaler Ebene einnehmen.

So wichtig wie der Schutz der (supra-)nationalen Klimapolitik vor zu großen Einflüssen der fossilen Industrie auf der einen Seite ist, ist auf der anderen Seite der politische Wille der Entscheidungsträgerinnen und -träger zum partizipatorischen Regieren Grundvoraussetzung für eine partizipative nationale Klimapolitik. Besteht die Offenheit legislativer Organe und der Verwaltung zur inklusiven und dialogischen Bürgerbeteiligung,¹⁹³⁸ so können die Zivilgesellschaft und fachkompetente Umwelt-NGOs eine Schlüsselrolle in der (supra-)nationalen Klimapolitik einnehmen.

Die Umweltbewegung Extinction Rebellion schlägt unter anderem die Einberufung von gelosten Bürgerversammlungen vor, die klimapolitische Entscheidungen vordenken und treffen.¹⁹³⁹ Sie befürworten dieses Instrument der Bürgerbeteiligung als Teil einer partizipatorischen Demokratie. Bürgerversammlungen zur Klimapolitik fanden in der Tat bereits statt.¹⁹⁴⁰ Ein historisch erfolgreiches Beispiel ist die irische Citizens' Assembly 2016 – 2018, die sich aus 99 berechtigten Bürgerinnen und Bürgern sowie einer Vorsitzenden zusammensetzte. Sie entwickelte Empfehlungen, wie die Republik Irland

¹⁹³⁷ Zur Verfassungsmäßigkeit von Werbebeschränkungen u. -verboten s. Unterkapitel 5.4. 2.

¹⁹³⁸ Diese kommt z. B. in Art. 11 Abs. 1-3 EUV u. Art. 24 AEUV zum Ausdruck.

¹⁹³⁹ S. Teil 1, Kapitel 13, des Handbuches von *Extinction Rebellion*, Wann wenn nicht wir*, 2019.

¹⁹⁴⁰ Darunter die Climate Assembly UK, s. *Climate Assembly UK*, The Path to Net Zero, 2019.

zu einem Vorreiter bei der Bekämpfung des Klimawandels werden kann.¹⁹⁴¹ Im Juni 2020 stellte in Frankreich der aus 150 zufällig ausgewählte und repräsentative Bürgerkonvent, der sogenannte „Convention Citoyenne pour le Climat“, ebenfalls seine Maßnahmen zur Erreichung des französischen Klimabeitrages vor, der weit über die bestehenden Maßnahmen hinausgeht. Der französische Bürgerrat wird laut eigenen Angaben einen Verein zur kontinuierlichen Umsetzungskontrolle gründen.¹⁹⁴² Im Frühjahr 2021 beriefen die Scientists for Future und der Verein Bürgerbegehren Klimaschutz den ersten bundesweiten Bürgerrat unter der Schirmherrschaft vom ehemaligen Bundespräsidenten Horst Köhler ein.¹⁹⁴³ Der Eindruck entsteht, dass die zufällig ausgewählte Bürgerschaft sich unabhängiger von fossilen Partikularinteressen und Lobbyeinflüssen sowie von Wahlzyklen und dem Fraktionszwang der Parteiendemokratie auf die erforderliche Transformation und die dafür notwendigen Politiken und Maßnahmen zu konzentrieren vermag. Das Potenzial solcher direktdemokratischen Versammlungen ist daher nicht zu unterschätzen, aber auch nicht zu überschätzen. Schließlich weisen die gemeinschaftlich erarbeiteten Ergebnisse und Empfehlungen einen unverbindlichen Charakter auf. Die Vorschläge finden daher gar nicht oder in entschärfter Form Eingang in die innerstaatliche Klimaschutzgesetzgebung.

Gerade auf kommunaler oder Verbandsgemeindeebene könnten gemeindliche Klimaangelegenheiten, die die Gemeindebürgerinnen und -bürger unmittelbar betreffen, durch die Bürgerschaft und Verwaltung transparent erörtert werden. Diskursive und dialogische Versammlungen können dabei (Windkraft-)Konflikten und Bürgerblockaden vorbeugen. Empfehlungen aus Bürgerversammlungen, die die Organe der repräsentativen Demokratie berücksichtigen müssen, könnten die Durchsetzungsdefizite von langfristigen Allgemeinwohlbelangen in der parlamentarischen Demokratie ausgleichen.

¹⁹⁴¹ Der Bürgerrat hat insgesamt 4 Berichte herausgegeben, darunter *The Citizens' Assembly, How the State Can Make Ireland a Leader in Tackling Climate Change*, 2018.

¹⁹⁴² *Convention Citoyenne pour le Climat*, Accueil, <conventioncitoyennepourleclimat.fr/> (Stand: 31.7.2020).

¹⁹⁴³ *Bürgerrat Klima*, Ein Bürgerrat für unsere Zukunft, <buergerrat-klima.de/> (Stand: 3.5.2021).

So könnte die lokale Ausrichtung an der 2-Grad- bzw. 1,5-Grad-Leitplanke mit der Unterstützung der ansässigen klimabewegten Zivilgesellschaft passgenau eingeschlagen werden. Das Instrument der Bürgerräte bedarf gewiss weiterführender wissenschaftlicher Beachtung.

Auf der nationalen Ebene ist zu beobachten, dass vor allem Umwelt-NGOs und Think-Tanks die nationale Klimapolitik, insbesondere die Klimafahrpläne (NDCs), oft wissenschaftlich fundiert und unabhängig analysieren und bewerten, sodass sie Entscheidungsprozesse zu den regelmäßig zu steigerten nationalen Zielen und Maßnahmen fachlich versiert begleiten können. Formelle und informelle Beteiligungsformate, wie öffentliche Anhörungen und Stakeholder-Konsultationen,¹⁹⁴⁴ zur Entwicklung und Formulierung ambitionierter NDCs sollten in den Pariser Staaten die Regel werden, und nicht die Ausnahme bleiben.¹⁹⁴⁵ Die öffentliche Beteiligung eröffnet den Regierungen die Gelegenheit, in Dialog mit der Zivilgesellschaft über die klimapolitischen Fortschritte zu treten und über die Dekarbonisierung der Volkswirtschaften zu beraten.¹⁹⁴⁶ Gleichzeitig kann die klimabewegte (organisierte) Zivilgesellschaft eine wesentliche Rolle bei der Mobilisierung der Unterstützung für ambitionierte und kostspielige Klimaschutzmaßnahmen innerhalb der Länder spielen.¹⁹⁴⁷

In vielen Staaten und der Europäischen Union ist auch zu beobachten, dass Umwelt-NGOs von den Regierungen als kompetente Interessenvertreter respektiert werden. Sie bekommen formelle und informelle Möglichkeiten zur Zusammenarbeit oder Unterstützung, etwa bei der Entwicklung von klimarelevanten Gesetzentwürfen, Politiken, Strategien und Plänen. Die Zivilgesellschaft wird weiter versucht sein, direkt an klimarelevanten Entschei-

¹⁹⁴⁴ Mit Ausnahme von Organisationen der fossilen Industrie.

¹⁹⁴⁵ Ein laufendes Forschungsprojekt eruiert die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Entwicklung der NDCs in 3 Staaten (Georgien, Kolumbien u. der Ukraine), s. *UfU*, Stärkung der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der nationalen Klimapolitik (ZIVIKLI, Hauptprojekt), <ufu.de/projekt/zivikli/> (Stand: 3.5.2021).

¹⁹⁴⁶ S. in diesem Sinne a. Art. 8 Vorschlag zum Europäischen Klimaschutzgesetz.

¹⁹⁴⁷ *Keohane/Opppenheimer*, PaG 4 (2016), 142 (150).

dungsprozessen zu partizipieren, damit sich die nationalen Rechtsordnungen an den Pariser Zielen ausrichten. Beispielsweise können hier die Aktivitäten deutscher Umwelt-NGOs zur Gestaltung eines klimafreundlichen nationalen Rechtsrahmens genannt werden. Sie geben regelmäßig rechtspolitische Stellungnahmen und Vorschläge zu einzelnen Gesetzesvorhaben ab, zum Beispiel auf Bundesebene zu Klimaschutzgesetzen¹⁹⁴⁸ oder Kohleausstiegsgesetzen¹⁹⁴⁹.

Von ebenso herausragender Bedeutung ist die formelle Beteiligung von Umwelt-NGOs an klimarelevanten Zulassungs- und Planungsverfahren mit Umweltprüfungen. Die nationalen Rechtsordnungen sollten systematisch, verständlich und detailliert die Beteiligung der Öffentlichkeit an Verfahren zu Projekten, Plänen und Programmen normieren, die Auswirkungen auf das großräumige Makroklima haben können. Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei klimarelevanten Verfahren mit integrierter Klimaverträglichkeitsprüfung kann dazu führen, dass Zulassungs- oder Planungsbehörden dem öffentlichen Belang globales Klima in Abgrenzung zum Lokalklima und vor allem gegenüber privaten Belangen bei Abwägungsentscheidungen der raumbezogenen Planung angemessen berücksichtigen. Denn die schriftlichen Stellungnahmen und Einwendungen fachkompetenter Umwelt-NGOs zu konkreten klimarelevanten Vorhaben oder Plänen sowie ihre mündlichen Beiträge bei Erörterungsterminen können bessere und völkerrechtskonforme Zulassungs- und Planungsentscheidungen fördern.

Förderlich wäre in diesem Zusammenhang die Einrichtung zentraler Internetportale zu Umweltprüfungen,¹⁹⁵⁰ die nicht nur als reine Informationsplattformen ausgestaltet sind. Die Portale zu Umweltprüfungen (für UVP, SUP und ggf. der Verträglichkeitsprüfung (VP) gemäß Art. 6 Abs. 3f. FFH-Richt-

¹⁹⁴⁸ Z. B. Stellungnahme von Greenpeace BRD zum dt. Klimaschutzgesetz, s. *Greenpeace*, Warum EU-Recht ein deutsches Klimaschutzgesetz unabdingbar macht, 2019.

¹⁹⁴⁹ Z. B. Entwurf eines dt. Kohleausstiegsgesetzes von Greenpeace u. ClientEarth, s. *Greenpeace/ClientEarth*, Kohleausstiegsgesetz, 2019.

¹⁹⁵⁰ S. zu den Internetplattformen zu Umweltprüfungen s. Unterkapitel 5.4.2.

linie¹⁹⁵¹) sollten als dialogische Beteiligungsplatt-formen ausgestaltet sein, die eine barrierearme digitale Einreichung und Veröffentlichung der schriftlichen Einwendungen der betroffenen Öffentlichkeit auf den Portalen selbst ermöglichen.

5.4.4 Stärkung nationalen Rechtsschutz für anerkannte Umwelt-NGOs

Die seit 2015 gewonnenen Erfahrungen mit der Pariser Umsetzung in den Nationalstaaten zeigen, dass es nicht ausreicht, die Implementierungsdefizite im Klimaschutzbereich allein den Staatsregierungen und der öffentlichen Verwaltung zu überlassen. Klimabewegte Bürgerinnen und Bürger, die entweder einzeln oder gemeinsam tätig sind, können die nationalen Behörden

¹⁹⁵¹ Art. 6 Abs. 3 FFH-RL sieht für bestimmte Pläne oder Projekte eine VP (engl. appropriate assessment) mit den für ein Gebiet festgelegten Erhaltungszielen vor. Die Behörden können zur Feststellung, ob Beeinträchtigungen für die Erhaltungsziele vorliegen, „ggf.“ eine öffentliche Anhörung durchführen (Art. 6 Abs. 3 S. 3 letzter Hs. FFH-RL). Die Europäische Kommission stellt in ihrem Vermerk C(20 18) 7621 final v. 21.11.2018, S. 89, klar, dass die „Anhörung der breiten Öffentlichkeit vor der Genehmigung eines Plans oder Projekts [verpflichtend ist.] Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass sich die betroffene Öffentlichkeit, insbesondere NROs im Umweltbereich, frühzeitig und wirksam (bereits bei der Vorabprüfung) in ein Genehmigungsverfahren im Anschluss an eine durchgeführte Verträglichkeitsprüfung einbringen können. Dies gilt insbesondere für die Möglichkeit der Übermittlung von Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Einschätzungen, die als für die beantragte Tätigkeit relevant betrachtet werden.“ Der EuGH stellte in einem Urt. auf der Grundlage der AK klar, dass die betroffene Öffentlichkeit einschließlich anerkannter Umwelt-NGOs ein Beteiligungsrecht am Genehmigungsverfahren hat (*Lesoochránárske zoskupenie VLK*, EuGH, Urt. v. 15.10.2015 C-243/15, Rn. 49). Dieses Recht beinhaltet insb. „das Recht zur ‚effektiven ... Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens‘ ..., indem [die Öffentlichkeit] ‚alle von ihr für die geplante Tätigkeit als relevant erachteten Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen in Schriftform [vorlegt] oder gegebenenfalls während einer öffentlichen Anhörung oder Untersuchung mit dem Antragsteller‘ vorträgt“ (C-243/15, Rn. 46). Der EuGH gesteht insb. anerkannten NGOs ein Recht auf Anfechtung von folgenden Entscheidungen zu: „Entscheidungen, die von den zuständigen nationalen Behörden im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43 erlassen werden, gleichviel, ob sie sich auf einen Antrag auf Beteiligung an dem Genehmigungsverfahren, auf die Beurteilung der Erforderlichkeit einer Prüfung der Umweltverträglichkeit eines Plans oder Projekts in einem Schutzgebiet oder auf die Richtigkeit der aus einer solchen Prüfung gezogenen Schlussfolgerungen in Bezug auf die Risiken des Projekts oder Plans für ein solches Gebiet beziehen“ (C-243/15, Rn. 56).

maßgeblich durch die zivile Durchsetzung des Klimaschutzrechts unterstützen. Eine effektive Durchsetzung gelingt insbesondere durch den Zugang zu (außer-)gerichtlichen Überprüfungsverfahren für Umwelt-NGOs, die Umsetzungsdefizite im Klimaschutzangelegenheiten direkt adressieren.

Für den dezentralen und effektiven Rechtsschutz in Klimaangelegenheiten ist die vollständige Integrierung von Umweltverbandsklage- und beschwerderechten in die (supra-)nationalen Rechtsordnungen im Sinne der Aarhus-Konvention und des Escazú-Abkommens unerlässlich.¹⁹⁵² Im Besonderen sollte die Öffnung (supra-)nationaler Klagewege¹⁹⁵³ nicht bereits an der fehlenden Klageberechtigung durch zu strenge innerstaatliche Anerkennungs-¹⁹⁵⁴ oder Betroffenheitskriterien¹⁹⁵⁵ sowie an der Weigerung der Anerkennung oder den Entzug der Gemeinnützigkeit¹⁹⁵⁶ für Umwelt-NGOs scheitern.

Beispielsweise hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem wegweisenden Klimaurteil im Jahr 2021 für einen klimapolitischen Paukenschlag mit internationaler Strahlkraft gesorgt.¹⁹⁵⁷ In seinem Urteil lehnt das höchste deutsche Gericht die Beschwerdebefugnis der klagenden Verbände zwar ab. Gleich-

¹⁹⁵² Zur Etablierung von Umweltverbandsklagerechten auf internationaler Ebene s. Unterkapitel 5.3.

¹⁹⁵³ Dem zustimmend a. *Aragão/Carvalho*, Environmental Law Network International 2017, 42; *Franzius*, ZUR 28 (2017), 515 (525).

¹⁹⁵⁴ Urt. betreffend der Unionsrechtskonformität u. Völkerrechtfreundlichkeit von innerstaatlichen Anerkennungskriterien s. *Djurgården*, EuGH, Urt. v. 15.10.2009 C-263/08 u. anhängiges Verfahren vor dem Aarhus-Komitee ACCC/C/2016/137 BRD (Beschwerdeführer WWF BRD).

¹⁹⁵⁵ Ständige völkerrechtswidrige Rspr. der EU Gerichte zu Art. 263 Abs. 4 AEUV nach der Plaumann-Formel (*Plaumann u. Co/Kommission*, EuGH, Urt. v. 15.7.1963 C-25/62) legt die Voraussetzung der individuellen Betroffenheit als exklusive Betroffenheit aus, anstatt von einer erheblichen persönlichen Betroffenheit auszugehen. Das Aarhus-Komitee stellte in einem zweigliedrigen Verfahren die Nichteinhaltung der AK durch die EU, insb. Art. 9 Abs. 3 AK, fest (Teil 1 u. Teil 2 zu ACCC/C/2008 /32), wobei die AK-MoP die Feststellungen u. Empfehlungen des Komitees in einem außergewöhnlichen Vorgang auf der letzten MoP 6 entgegen völkerrechtlicher Praxis nicht annahm. Die Annahme oder die von EU-Seite vorgeschlagene zur Kenntnisnahme (engl. „endorsed“ oder „taken note of“) ist auf die MoP 7 in 2021 vertagt, s. *Aarhus-MoP*, Report of MoP 6, ECE/MP.PP/2017/2, Rn. 55–65.

¹⁹⁵⁶ S. z. B. *DUH*, BGH, Urt. v. 4.7.2019, Az. I ZR 149/18.

¹⁹⁵⁷ Ausführlich zu den dt. Klimaverfassungsbeschwerden Unterkapitel 4.7.4.4.2.

wohl äußert sich das Gericht zur altruistischen Beschwerdebefugnis wie folgt: Es liegt „auf der Hand [...], dass der in Art. 20a GG erteilte Umweltschutzauftrag des Grundgesetzes größere Wirkung entfalten könnte, wenn seine Durchsetzung durch die Möglichkeit verfassungsgerichtlichen Individualrechtsschutzes gestärkt wäre“¹⁹⁵⁸. Hierin kann eine Ermutigung an den verfassungsändernden Gesetzgeber gesehen werden, die in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und § 90 Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) enthaltenen „jedermann“-Vorschriften dahingehend zu konkretisieren, dass gemäß § 3 UmwRG anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen eine gesonderte altruistische verfassungsgerichtliche Beschwerdebefugnis im Bereich des verfassungsrechtlich gebotenen Umwelt- und Klimaschutzes auch ohne eigenen Grundrechtseingriff erhalten könnten.

Für Deutschland ist grundsätzlich zu konstatieren, dass die Integration von Umweltverbandsklagerechten noch vor enormen Herausforderungen steht.¹⁹⁵⁹ Generell ist die Verästelung, Unübersichtlichkeit, Unverständlichkeit und Konzeptionslosigkeit des Umweltrechtsschutzes in Deutschland durch das geschaffene Sonder-Verwaltungsprozessrecht (UmwRG, UIG und weiterer Verwaltungsgesetze) unbefriedigend.¹⁹⁶⁰ Die stückweise, schwerverständliche und unzureichende Umsetzung des Art. 9 (Abs. 3) AK, vornehmlich durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, das erst im Jahr 2006 verabschiedet wurde und seither bereits sieben Novellierungen erfahren hat,¹⁹⁶¹ von minderer rechtstechnischer Qualität.¹⁹⁶² Deutschland hat in § 3 UmwRG mit die strengsten Anerkennungs Voraussetzungen für Vereinigungen im gesamten UNECE-Raum normiert. Zu den restriktiven Anerkennungs Voraussetzungen läuft ein öffentliches Beschwerdeverfahren vor dem Aarhus-Einhaltungskomitee.¹⁹⁶³

¹⁹⁵⁸ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, Rn. 136.

¹⁹⁵⁹ Zur Aktivierung der Umweltverbandsklage in der BRD s. *Heß*, ZUR 29 (2018), 686.

¹⁹⁶⁰ *Gärditz*, ZFU 42 (2019), 369 (380).

¹⁹⁶¹ 1.3.2010; 29.1.2013; 2.5.2013; 26.11.2015; 7.12.2016; 2.6.2017 u. 17.12.2018.

¹⁹⁶² *Gärditz*, ZFU 42 (2019), 369 (380).

¹⁹⁶³ ACCC/C/2016/137 BRD (Beschwerdeführer WWF BRD).

Mit Blick auf den Gerichtszugang für Umwelt-NGOs bei umweltbezogenen Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen¹⁹⁶⁴ musste nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 15. Oktober 2015¹⁹⁶⁵ der deutsche Bundesgesetzgeber die materielle Präklusion abschaffen. Die Anwendungsvoraussetzungen der 2017 in § 5 UmwRG normierten Missbrauchsklausel sind weitgehend ungeklärt.¹⁹⁶⁶ Im Zuge der 2017 Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes wurde die Klagebegründungsfrist auf generell zehn Wochen als prozessuale Hürde festgeschrieben. Die in § 6 UmwRG verschärfte und strikte Klagebegründungsfrist im Gegensatz zur variablen Fristsetzung durch das Gericht im allgemeinen Verwaltungsprozessrecht lässt eine Notwendigkeit vermissen.¹⁹⁶⁷ Darüber hinaus sind Rechtsschutzlücken trotz der zuletzt in 2017 erweiterten katalogisiert-abschließenden Normierung des § 1 Abs. 1 UmwRG vorhanden, denn Art. 9 Abs. 3 AK ist gegenstandsbezogen und nicht an bestimmte Entscheidungs- oder Handlungsformengebunden.¹⁹⁶⁸

Aufgrund der geschilderten und weiteren Einschränkungen für Umweltverbände beim Gerichtszugang (z. B. im phasenspezifischen Rechtsschutz¹⁹⁶⁹), nutzen nur wenige der rund 300 in Deutschland anerkannten Vereinigungen ihre Klagerechte.

Mit Blick auf die gesamte UNECE-Region ist dem Aarhus-Komitee zuzustimmen, dass die Umsetzung der dritten Säule der Aarhus-Konvention durch die Vertragsparteien am wenigsten fortgeschritten ist.¹⁹⁷⁰ Modernisierungs-

¹⁹⁶⁴ Umsetzung Art. 9 Abs. 2 AK.

¹⁹⁶⁵ *Kommission/Deutschland*, EuGH, Urt. v. 15.10.2015 C-137/14.

¹⁹⁶⁶ *Gärditz*, ZfU 42 (2019), 369 (380 m. w. N.).

¹⁹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁹⁶⁸ *Gärditz*, ZfU 42 (2019), 369 (379 m. w. N.).

¹⁹⁶⁹ *Anhängiges Verfahren ACCC/C/2020/178*.

¹⁹⁷⁰ U. a. die Reformbedürftigkeit der Aarhus-Verordnung aufgrund mangelnden Individualrechtsschutzes u. eingeschränkten Verbandsklagerechten auf EU-Ebene (s. Komitee-Feststellungen u. Empfehlungen zu Teil 1 u. Teil 2 zu ACCC/C/2008/32 EU). U. a. a. das Fehlen einer RL über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten; s. dazu RL-Vorschlag KOM(2003) 624 endgültig, zur Harmonisierung der Verbandsklagerechte in den Mitgliedstaaten.

impulse im Rechtsschutzbereich sind in der UNECE-Region vornehmlich durch die Judikative zu beobachten gehen jedoch oft auch von den Feststellungen und Empfehlungen des gerichtsähnlichen Aarhus-Einhaltungskomitees aus.¹⁹⁷¹ Die Rechtsbehelfsmöglichkeiten im Klimaschutzbereich für Umwelt-NGOs sind daher völkerrechtskonform zu erweitern. Zur Stärkung des effektiven Rechtsschutzes im Klimaschutzbereich ist insbesondere auch das Prozesskostenrisiko für gemeinwohlorientierte Umweltverbände zu minimieren. Auch zur Frage des Kostenrisikos hat das Aarhus-Komitee zahlreiche wegweisende Feststellungen und Empfehlungen ausgesprochen.¹⁹⁷²

Zudem sind zivilgesellschaftliche Organisationen vor strategischen und rechtsmissbräuchlichen Klagen zur systematischen Einschüchterung durch Individualkläger, Unternehmen oder Staaten zu schützen, sogenannte engl. „Strategic Lawsuits against Public Participation“, kurz SLAPP.¹⁹⁷³

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sollten in Anbetracht der weitreichenden völker- und unionsrechtlichen Pflichten zur Einräumung von Rechtsschutzmöglichkeiten für Umweltverbände eine Vorreiterrolle bei der Förderung der deliberativen Demokratie gegenüber der Staatengemeinschaft einnehmen. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sollten eine Vorbildfunktion vor allem gegenüber den Staaten der UNECLAC-Region einnehmen, von denen einige Länder erst kürzlich das Escazú-Abkommen verabschiedeten.

¹⁹⁷¹ Zur frühen Rspr. des Komitees s. Teil III von *Alge/Andrusevych/Mara Silina*, Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011), 2011.

¹⁹⁷² Ausführlich dazu *UNECE*, *The Aarhus Convention*, 2014, 203f.; *Alge/Andrusevych/Mara Silina*, Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011), 2011, S. 81-87.

¹⁹⁷³ *Coalition Against SLAPPs in Europe (CASE)*, Coalition Against SLAPPs in Europe, <the-case.eu/about> (Stand: 9.5.2021).

6 Konklusion

„Here error is all in the not done

All in the diffidence that faltered.

(Alles Fehlen liegt hier im Nicht-Tun,
Alles in dem Kleinmut, der nichts wagte.)

Ezra Pound, *Pisaner Gesänge*¹⁹⁷⁴

Seit der Annahme der Klimarahmenkonvention im Jahr 1992 fanden bereits 25 COPs, 15 CMPs und 2 CMAs statt, um der Erdüberhitzung gemeinschaftlich zu begegnen. In der gleichen Zeit sind die globalen THG-Emissionen jedoch gestiegen und nicht gesunken. Das Pariser Übereinkommen zum globalen Klimaschutz ist nunmehr die dritte multilaterale Antwort auf den menschengemachten Klimawandel. Die benötigte radikale Trendwende in der Eindämmung der THG-Emissionen zeichnet sich bisher nicht ab.

Mit dem Pariser Übereinkommen vertraut die Staatengemeinschaft darauf, dass die Kraft der ambitionierten und gemeinsamen Ziele, der regelmäßigen Überprüfung und der Kooperation, eine konstruktive Dynamik entwickelt, die zu einer positiven Verstärkung der Anstrengungen führt. Die Offenheit des Übereinkommens soll die schnelle Verbreitung von technologischen Neuerungen sowie Politiklösungen fördern¹⁹⁷⁵ und die Vertragsparteien anregen, ihre Klimabeiträge schnell und kontinuierlich nach oben zu korrigieren. Zugleich bedingt die Offenheit oder Vagheit des Völkervertrages jedoch, dass viele Entscheidungen über seine Konkretisierung das Ergebnis dezentraler politischer Prozesse sein werden.¹⁹⁷⁶ Ein weitgehender staatlicher Konsens über den Nutzen der Zusammenarbeit, eine fast universelle Unterstützung und ein organisierter Informationsfluss sollen den Rahmen für die internationale Klimakooperation stärken, den die Pariser Vertragsparteien mit

¹⁹⁷⁴ Zitiert nach *Weder*, *Umwelt*, 2003, S. 130.

¹⁹⁷⁵ Z. B. im Verkehrssektor, zu den Herausforderungen exemplarisch *Josipovic*, *ZUR* 30 (2019), 23ff.

¹⁹⁷⁶ *Keohane/Opppenheimer*, *PaG* 4 (2016), 142 (148).

ihren individuellen Klimazusagen ausfüllen müssen. In dem Eigeninteresse an der Kooperation liegt die Chance der Pariser Selbstverpflichtungen.¹⁹⁷⁷

Das Pariser Übereinkommen hat das Potenzial staatliches Handeln und Unterlassens zu steuern. Es soll einen laufenden klimapolitischen Steigerungsprozess ins Rollen bringen. Die regelmäßigen staatlichen Klimabeiträge und ihre periodische transnationale Überwachung bilden den Rahmen für einen ambitionierten Klimaschutz, können den zukünftigen multilateralen Erfolg jedoch nicht absichern. Die ersten fünf Jahre seit der Verabschiedung des Übereinkommens bestärken die Skepsis gegenüber dem kooperativen Architektur- und Ratschenansatz.¹⁹⁷⁸ Mit Stand April 2021 haben beispielsweise 109 Staaten ihre Klimaziele noch nicht aktualisiert; einige Vertragsparteien steigern im Rahmen des 2020/2021 NDC-Steigerungsprozesses¹⁹⁷⁹ ihre Ambitionen nicht wesentlich, darunter Australien, Brasilien, Vereinigten Mexikanischen Staaten, Neuseeland, Russland, Republik Singapur, Republik Korea (Südkorea), Schweiz und die Sozialistischen Republik Vietnam. Die Republik Indonesien hat angekündigt, keine ambitionierteren Klimaziele vorzuschlagen.¹⁹⁸⁰

Die Tatsache, dass die Klimabeiträge bisher nicht mit größtmöglichem Ehrgeiz (fristwährend) verschärft werden, widerspricht unstrittig dem Progressionsgebot gemäß Art. 4 Abs. 3 PÜ sowie den Einreichungsanforderungen des Pariser Durchführungsbeschlusses.¹⁹⁸¹ Auch die erneute Einreichung oder Verkündung eines NDCs ohne eine wesentliche Steigerung der Ambitionen genügt dem Progressionsgebot nicht. Der auf Freiwilligkeit beruhende Ratschenmechanismus erfüllt im Zusammenwirken mit den exklusiven, eher intransparenten und schwach ausgeprägten internationalen Überwachungs-

¹⁹⁷⁷ Kreuter-Kirchhof, DVBL 132 (2017), 97 (101).

¹⁹⁷⁸ Grundlegend zu Schwachstellen der Pariser Verpflichtungsstruktur s. Unterkapitel 2.3.

¹⁹⁷⁹ Unter Beachtung des Beschluss 1/CP.21, Abs. 25, u. der durch die COVID-19-Pandemie bedingten außerplanmäßigen Verschiebung der COP 26 ins Jahr 2021.

¹⁹⁸⁰ *Climate Action Tracker*, CAT: Climate Target Update Action Tracker, <climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker/> (Stand: 7.4.2021).

¹⁹⁸¹ Beschluss 1/CP.21, Abs. 23-25.

mechanismen¹⁹⁸² bis dato nicht die aus klimawissenschaftlicher Sicht nötige kontinuierliche und massive Ambitionssteigerung des klimapolitischen Engagements.

Es entsteht der Eindruck, dass sich die allermeisten Vertragsparteien, vor allem diejenigen mit autokratischen oder rechtskonservativen und -populistischen Regierungen, sich herzlich wenig von den strengen Pariser Berichtspflichten beeindrucken lassen. Im Gegensatz zum offensichtlichen Rechtsbindungswillen der Parteien scheint der Erfüllungswille weniger ausgeprägt zu sein. Der Wert des Pariser Klimakonsens wird sich zukünftig daran messen, inwieweit der bekundete gute Wille in den nächsten Jahren auch in konkrete Taten,¹⁹⁸³ insbesondere rapide sinkende THG-Emissionen, umgesetzt wird.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die Mobilisationskraft des Pariser Übereinkommens über die Staatengemeinschaft hinausgeht. Durch das Abstellen auf eigenverantwortlich formulierte NDCs fordert das Übereinkommen zwar Regierungen zur Rechenschaft auf. In der Umsetzung verlässt es sich jedoch auf eine transnationale und dezentrale Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Das Übereinkommen bezieht subnationale und nichtstaatliche Akteure ein und fordert sie auf, zur Vertragserfüllung beizutragen.¹⁹⁸⁴ Die Betonung der kollektiven Verantwortung reiht sich in die Architektur des Pariser Übereinkommens ein: Klimaschutz ist eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung,¹⁹⁸⁵ der nur durch gemeinsame Anstrengungen begegnet werden kann.

In den vergangenen Jahrzehnten sind eine Vielzahl lokaler, regionaler, nationaler, transnationaler und globaler Bewegungen, Netzwerke, Allianzen und Initiativen zum Klimaschutz entstanden. Diese Zusammenschlüsse entziehen sich in vielerlei Hinsicht direkter staatlicher Steuerungsmacht, bleiben dadurch jedoch auch bestehen, wenn Nationalregierungen nicht die notwen-

¹⁹⁸² S. zur Verfahrenstransparenz bei der internen Erfüllungssicherung Unterkapitel 4.7.2.

¹⁹⁸³ So argumentiert a. *Schlacke* in Sommer/M. Müller (Hrsg.), *Unter 2 Grad?*, 2016, 169.

¹⁹⁸⁴ S. Präambel-Abs. 15 PÜ, ausführlich dazu Unterkapitel 4.7 u. 4.8.

¹⁹⁸⁵ S. Präambel-Abs. 11 PÜ.

digen Schritte zur Vertragsumsetzung einleiten wollen oder können. Der kurzfristige US-amerikanische Sonderweg illustriert, dass trotz der fehlenden Regierungsleistung durch die Zentralregierung, die Zusammenschlüsse¹⁹⁸⁶ sich zur Erreichung der internationalen Pariser Ziele und des selbst eingereichten NDCs außerhalb des völkerrechtlichen Referenzrahmens verpflichten.¹⁹⁸⁷ Ihre Anstrengungen bergen das Potenzial, die beabsichtigten nationalen Minderungsleistungen zu erbringen.¹⁹⁸⁸ Diese Zusammenschlüsse unterstaatlicher und nichtstaatlicher Akteure können staatliche Regelungsmacht nicht ersetzen, jedoch verfügen sie über erhebliche Wirkungsmacht, Klimaschutz regional und lokal zu fördern und dezentral zu verankern.¹⁹⁸⁹

Daher ist es an der Zeit anzuerkennen, dass nicht unbedingt die Völkerrechtssubjekte mit ihren lobbyierten Regierungen Garanten für effektiven Klimaschutz darstellen. Ein Völkervertrag, der weiter greift und zusätzlich unterstaatliche und nichtstaatliche Akteure dazu aufruft, an dem Erreichen von staatlichen Klimabeiträgen mitzuwirken (engl. *Bottom-Up Climate Leadership*), eine pragmatische Antwort auf die globale Klimaveränderung und politischen Realitäten darstellt. Das Pariser Übereinkommen sichert sich gegen den Ausfall von Regierungen durch seinen transnationalen Ansatz und die Einbeziehung unterstaatlicher und nichtstaatlicher Akteure ab. Der Völker-

¹⁹⁸⁶ In den USA die „We are still in“-Koalition, zusammengesetzt aus Städten u. Gemeinden, Bundesstaaten, Unternehmen u. Investoren, Bildungs-, Gesundheits- u. Kultureinrichtungen, Indigene Gruppen u. Religionsgruppen, die sich unter der Trump-Regierung gründete.

¹⁹⁸⁷ S. Auszug aus dem selbstverpflichtenden Soft-Law-Instrument mit dem engl. Titel „We Are Still In Declaration Recognizing Community and Economic Resilience“: „the actors that will provide the leadership necessary to meet *our Paris commitment* are found in city halls, state capitals, tribal governments, colleges and universities, investors and businesses. Together, we will *remain actively engaged* with the international community as part of the global effort to *hold warming to well below 2°C* and to accelerate the transition to a clean energy economy“ [eigene Hervorhebung].

¹⁹⁸⁸ *Bloomberg Philanthropies*, Accelerating America's Pledge, 2019.

¹⁹⁸⁹ So a. *Josipovic*, ZUR 30 (2019), 23 (24).

vertrag macht sich in gewisser Weise unabhängig von den Delegationen der Vertragsparteien.¹⁹⁹⁰

Nur aus diesem Blickwinkel kann der relativ geringe Schaden erklärt werden, den der zeitweilige US-amerikanische Sonderweg bisher für die Pariser Klimadiplomatie angerichtet hat. Hierbei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Nationalregierungen in positiver wie auch negativer Hinsicht nach wie vor die Hauptakteure in der Völkerrechtsarena darstellen.¹⁹⁹¹ Deswegen können unterstaatliche und nichtstaatliche Initiativen wohl nur für eine gewisse (Umbruchs-)Zeit ohne zentrale Steuerung und Hilfe von Staaten oder Sanktionen auskommen. Ferner müssen Vorreiterstaaten und klimafreundliche Allianzen möglicherweise bereit sein, diejenigen Staaten zu bestrafen, die langfristig keine ernsthaften Klimaverpflichtungen eingehen oder sich nicht daranhalten.¹⁹⁹²

Umwelt-NGOs unterstützen und stärken im internationalen UNFCCC-Prozess die Verhandlungspositionen der Vorreiterstaaten, der Verfechterstaaten eines ambitionierten Klimaschutzes sowie deren Allianzen mit unter- und nichtstaatlichen Akteuren. Sie vertreten in dem in Partikularinteressen zersplitterten und gelähmten UNFCCC-Prozess schwer rechtlich durchsetzbare Allgemeinwohlbelange. Sie unterstützen und überwachen Staaten zudem bei der nationalen Übersetzung oder Integration der Pariser Pflichten in die (supra-)nationalen Rechtssysteme. Man muss zu dem Schluss kommen, dass die Arbeit der Umwelt-NGOs die Effektivität und Funktionalität des Pariser Übereinkommens positiv beeinflusst, trotz ihrer vergleichsweise schwach ausgeprägten verfahrensrechtlichen Position im intergouvernementalen UNFCCC-Prozess.¹⁹⁹³

Diese Erkenntnisse decken sich mit den Erfahrungen im Rahmen des Aarhus-Prozesses, bei dem eine intensive und konstruktive Zusammenarbeit von

¹⁹⁹⁰ So a. *Josipovic*, ZUR 30 (2019), 23 (24).

¹⁹⁹¹ S. Unterkapitel 4.4.1.

¹⁹⁹² So argumentieren a. *Keohane/Opppenheimer*, PaG 4 (2016), 142 (150).

¹⁹⁹³ S. Unterkapitel 4.5-4.8.

Staaten, den ECE-Gremien und fachkompetenten Umwelt-NGOs auf UN-Ebene zu beobachten ist.¹⁹⁹⁴ Umweltrechts- und Forschungs-NGOs spielen beim Aarhus-Prozess, insbesondere bei der Erfüllungssicherung des demokratiefördernden Völkervertrages, im Vergleich zum hochpolitisierten UN-FCCC-Prozess eine aktivere Rolle, beispielsweise durch das Einreichen von Beschwerden. Doch beide Prozesse eint, dass die Zusammenarbeit der Staaten, UN-Gremien und der NGOs wesentlich die Zielerreichung der Völkerverträge sowie die staatliche Vertragsumsetzung und -einhaltung durch die Vertragsparteien fördert.

Aus den ausgeführten Gründen ist darauf zu schließen, dass globale öffentliche Umweltgüter nicht nur vom Abschluss internationaler Umwelt- und Naturschutzverträge profitieren, sondern auch davon, dass die Zivilgesellschaft in die internationalen Prozesse (der Erfüllungssicherung) eingebunden ist. Die verfahrensrechtliche Öffnung der UN-Prozesse für umweltbewegte (organisierte) Dritte steigert die Transparenz und Akzeptanz der internationalen Verfahren, fördert die staatliche Vertragseinhaltung und zuletzt ein höheres Schutzniveau der Allmendegüter. Transparentere UNFCCC-Verfahren, eine gestärkte zivilgesellschaftliche Beobachtung sowie ihre unabhängige Überwachung des Staatshandelns auf allen gegenseitig verschränkten Ebenen können die effektive Umsetzung und Durchsetzung des Pariser Übereinkommens wesentlich befördern. Die tatsächliche Erreichung der gemeinsamen Pariser Minderungs-, Anpassungs- und Unterstützungsziele ist hierdurch wahrscheinlicher.

Potenziale zur Verfahrenseinbindung von Umwelt-NGOs bei internationalen Umweltforen sollten stärker genutzt werden. Hierfür lassen sich die in Kapitel 5 ausgearbeiteten Ansätze in Teilen auf andere Umwelt- und Naturschutzregime anwenden. Dennoch sind die Spezifika des komplexen UNFCCC-Regimes nicht außer Acht zu lassen. Aus diesem Grund sind die Forschungsergebnisse und Handlungsempfehlungen in ihrer generellen Stoßrichtung zwar auf andere UN-Regime übertragbar, jedoch bedarf es weiterer gründ-

¹⁹⁹⁴ S. Kapitel III *UNECE*, Guide to the Aarhus Convention Compliance Committee, 2019.

licher Untersuchungen, ob und wie in weniger politisierten Umweltforen stärker rechtsfunktionale Ansätze zur zivilgesellschaftlichen Verfahrensbeteiligung gefunden werden können. Zudem beleuchtete diese akteurszentrierte Arbeit nur ansatzweise die Wechselwirkungen mit anderen Interessengruppen sowie den Gefährdungen, die sich durch die Verfahrenseinbindung anderer Interessengruppen ergeben können. Gleichzeitig sorgte der enge Akteursfokus dazu, dass die Wechselwirkungen zwischen den Politikerebenen und den dabei auftretenden Konflikten nur in Ansätzen diskutiert wurden.

Zusammenfassend ermöglicht der folgende Abschnitt einen thesenhaften Überblick über die in der wissenschaftlichen Abhandlung erarbeiteten Ergebnisse und Hauptargumente (6.1). Abschließend wird ein Blick in die Zukunft gewagt (6.2).

6.1 Überblick aufgestellter Thesen

Die Arbeit legte die rechtlichen Grundlagen und die praktischen Erfahrungen zur NGO-Partizipation in der internationalen Klimadiplomatie dar. Die Studie untersuchte den geltenden internationalen Rechtsrahmen zur nicht-staatlichen Partizipation seit Abschluss des Pariser Übereinkommens (den status quo oder *de lege lata*) und verglich ihn mit Demokratisierungstrends anderer multilateraler Umweltschutzabkommen.¹⁹⁹⁵ Aus der Analyse und dem Vergleich der Umweltverfahrensrechte für Umwelt-NGOs erwachsen Lösungs- und Regelungsansätze (*de lege ferenda*) zur Behebung festgestellter Defizite.¹⁹⁹⁶

Zusammenfassend sind aus den Ausführungen folgende wesentliche Schlüsse zu ziehen:

¹⁹⁹⁵ S. Kapitel 4.

¹⁹⁹⁶ S. Kapitel 5.

Status quo der internationalen Klimagovernance

- **Die Verhinderung der Klimakatastrophe hängt wesentlich vom politischen Bindungs- und Erfüllungswillen der am stärksten THG-emittierenden Pariser Vertragsparteien ab, vor allem der OECD- und BRICS-Staaten.**
- Die extrem ressourcen- und energieintensive Lebens- und Wirtschaftsweise vornehmlich der wachstumsorientierten Industriestaaten verursacht die Überhitzung der Erde, die das friedliche menschliche Zusammenleben und die natürlichen Lebensgrundlagen bedroht.
- Im Jahr 2015 einigten sich 195 Staaten auf einen fast universellen, rechtsverbindlichen Völkervertrag zum Schutz der Erdatmosphäre – das Übereinkommen von Paris zum globalen Klimaschutz (Pariser Übereinkommen). Das gemischte und von der Klimarahmenkonvention abhängige Übereinkommen ist bereits am 4. November 2016 völkerrechtlich in Kraft getreten.
- Das Übereinkommen eröffnet einen kooperativen Multilateralismus jenseits der strikten Zweiteilung der Vertragsstaaten in Industrie- und Entwicklungsländer. Das umweltbezogene Völkervertragsrecht und Völkergewohnheitsrecht, die Menschenrechte, sowie das Soft Law, insbesondere die Beschlüsse der Vertragsstaatenkonferenzen (COP-, CMP- und CMA-Beschlüsse), komplementieren das UNFCCC-Regelungsregime.
- Die Staatengemeinschaft einigte sich auf zwei vage, jedoch rechtsverbindliche Zielbestimmungen: eine 2-Grad bzw. 1,5-Grad-Leitplanke und das Klimaneutralitätsziel bis zum Jahr 2050.
- Das Übereinkommen etabliert einen neuartigen „pledge, review and ratched“-Mechanismus, der einen hybriden Charakter mit verpflichtenden und freiwilligen Elementen aufweist.
- Pledges: Im Fünfjahresrhythmus reichen die Vertragsparteien national festgelegte Beiträge (NDCs) mit ihren eigenen nationalen E-

missionsreduktionszielen sowie Dekarbonisierungsfahrplänen ein. Der Inhalt der NDCs ist nicht völkerrechtlich verbindlich.

- Review: Die Pledges unterliegen einem rechtsverbindlichen Top-Down-Kontrollsystem. Das Pariser Übereinkommen bietet mehrere Überprüfungsprozesse zur Umsetzung im engeren Sinne (durch einen robusten „erweiterten Transparenzrahmen“¹⁹⁹⁷), zu den kollektiven Anstrengungen (durch die „globale Bestandsaufnahme“¹⁹⁹⁸) und zu Einhaltungfragen (durch einen „Implementierungs- und Compliance-Mechanismus“¹⁹⁹⁹). Das Überwachungssystem enthält obligatorisch-fakultative Pflichten für die Vertragsparteien, die einen Gegenpol zur Freiwilligkeit und Vagheit der NDCs bilden.
- Ratschenmechanismus: Die staatlichen Anstrengungen steigern sich im regelmäßigen Pledge-and-Review-Verfahren im Wechselspiel mit den nationalen Klimapolitiken der Vertragsparteien. Das Übereinkommen weist insofern eine „verschränkte Verantwortungsarchitektur“²⁰⁰⁰ auf.
- Das Pariser Modell ist damit als zweistufiges Spiel zu verstehen: Es normiert kollektive Klimaziele und statuiert einen internationalen Implementierungsrahmen, dessen Wirksamkeit und Steuerungskraft wesentlich von den Staaten abhängt, die vertraglichen Pflichten national zu implementieren und durchzusetzen. Entscheidend ist die Harmonisierung der nationalen Klimapolitiken (der G20-Staaten), die sich an dem Temperatur- und dem Dekarbonisierungsziel orientieren.
- Eine doppelte Vermeidungslücke manifestiert sich jedoch, das heißt, dass die bisher von den Pariser Vertragsstaaten und der Euro-

¹⁹⁹⁷ S. Unterkapitel 3.3.1.

¹⁹⁹⁸ S. Unterkapitel 3.2.2.

¹⁹⁹⁹ S. Unterkapitel 3.2.3.

²⁰⁰⁰ *WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 1.

päische Union eingereichten Klimaaktionspläne nicht ausreichend sind, um die Klimakatastrophe abzuwenden.

- Das verknüpfte und zarte institutionalisierte Pariser Erfüllungssystem besteht aus Elementen der Erfüllungskontrolle (erweiterter Transparenzrahmen, globale Bestandsaufnahme, Art.15-Unterstützungsmechanismus) sowie der Erfüllungshilfe (Klimafinanzierung, Technologieentwicklung und -transfer, Kapazitätsaufbau, Klimabildung für eine nachhaltige Entwicklung). Die präventiven Mechanismen zur Erfüllungshilfe und -kontrolle können wirkungsvolle Alternativen zur traditionellen Streitschlichtung oder zu einem Haftungsregime sein.
- Friedliche Streitbeilegungsverfahren könnten der Rechtsdurchsetzung dienen, sind im UNFCCC-Rahmen bisher von keinerlei rechtspraktischer Bedeutung.
- Ein noch auszuarbeitendes „Klimawandel^{folgenrecht}“²⁰⁰¹ bietet das Potenzial zur Durchsetzung der internationalen Klimaschutznormen.

Bedingungen für die zivilgesellschaftliche Partizipation

- **Trotz der grundsätzlichen Staatenorientierung der internationalen Klimagovernance setzt sie zunehmend auf ein Zusammenspiel zwischen staatlicher Kooperation und nichtstaatlicher Partizipation, um die Pariser Klimaziele zu erreichen.**
- In der internationalen Klimagovernance sind, im Gegensatz zu echten Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren und -prozessen, lediglich NGOs beteiligt.
- Ein transnationaler nichtstaatlicher Akteur, die Umwelt-NGOs, die als organisierter Teil der Zivilgesellschaft tätig sind, setzen sich für einen verantwortungsvollen globalen Klimaschutz auf allen Governance-

²⁰⁰¹ Gärditz, ZUR 29 (2018), 663 (666).

Ebenen ein, über dessen Notwendigkeit ein breiter normativer Konsens in der Zivilgesellschaft besteht.

- Nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen (Umwelt-NGOs), sind ständige Organisationen natürlicher oder juristischer Personen, die im Umweltbereich qualifiziert sind und unabhängig von staatlichen Einflüssen arbeiten. Sie können staatliche Förderung erhalten und Regierungen und Regierungsbedienstete als Mitglieder besitzen, vorausgesetzt, dass diese Mittel oder die Mitgliedschaft nicht die Fähigkeit der Organisation einschränkt, ihre Meinung frei zu äußern.
- Umwelt-NGOs sind nicht völkerrechtlich anerkannte Rechtssubjekte, nehmen in der internationalen Klimagovernance dennoch eine prokuratorische Rechtsstellung für die Umwelt ein.
- NGOs müssen als nichtstaatliche Beobachterorganisation beim Klimasekretariat akkreditiert sein, wenn ihre Mitglieder nicht nur zu Beratungszwecken einer staatlichen Delegation benannt sind. Die Akkreditierungspraxis der COP mit einer hohen Anzahl akkreditierter NGOs deutet auf eine liberale Anwendungspraxis der Akkreditierungsvoraussetzungen durch die COP hin und zeigt zugleich, dass vielseitige gesellschaftliche Interessen durch den Klimawandel berührt sind.
- NGOs sind im UNFCCC-Regime in insgesamt neun Interessengruppen organisiert, darunter die Gruppe der Umwelt-NGOs. Unabhängig der (fehlenden) Eingliederung in eine der neun offiziellen UNFCCC-Constituencies (u. a. Forschungsinstitute und unabhängige NGOs oder Jugendorganisationen), fallen zahlreiche Public-Interest-NGOs, unter anderem Umweltrechts-NGOs, unter die breite Arbeitsdefinition von Umwelt-NGOs.
- Der Prozess der Verrechtlichung umweltbezogener Verfahrensrechte und Prinzipien zur Förderung zivilgesellschaftlicher Partizipation (Zugang zu Umweltinformationen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten) ist zu beobachten.

- Die UNFCCC-Vertragsparteien verpflichteten sich durch internationale Rahmenwerke, die Verfahrensrechte der Öffentlichkeit in der internationalen Klimapolitik zu fördern, darunter die Agenda 2030 sowie die UNECE- und UNECLAC-Konventionen zur Umweltdemokratieförderung. Prozedurale Rechte ermöglichen eine Steigerung von einer beobachtenden, mitwirkenden bis hin zu einer einklagenden Partizipationstiefe der Umwelt-NGOs bei der Klimapolitik.
- Akkreditierte NGOs im gouvernementalen UNFCCC-Regime sind mit variierenden und begrenzten Verfahrensrechten ausgestattet. Sie sind zum Zutritt auf das Konferenzgelände und zur Anwesenheit an öffentlichen UNFCCC-Sitzungen berechtigt. Erhobene Zugangsbeschränkungen bei den Sitzungen unterliegen keiner öffentlichen Diskussion. Die NGOs sind teilweise zur Abgabe von mündlichen Redebeiträgen und schriftlichen Einreichungen berechtigt.
- Direktes Lobbying staatlicher Delegierter ist das wichtigste Instrument der Einflussnahme von NGOs während der Klimaverhandlungen.

Wirkungen und Folgen für die NGO-Partizipation

- **Die rechtlichen und nicht-rechtlichen Aktivitäten der Umwelt-NGOs wirken in die Völkerrechtsrechtsordnung und in das (supra-)nationale Klimaschutzrecht hinein. Umwelt-NGOs sind nicht nur nichtstaatliche „Beobachter“-Organisationen im UNFCCC-Prozess, sondern proaktive Akteure der globalen Klimadiplomatie, die überwiegend informell partizipieren können. Sie sind prägende Katalysatoren der entgrenzten Klimaschutzpolitik und des transnationalen Klimaschutzrechts.**
- Die formellen Partizipationsmöglichkeiten für NGOs, insbesondere an den UNFCCC-Unterstützungs- und Überprüfungsprozessen, sind aus verfahrensrechtlichen, aber auch aus faktischen Gründen sehr begrenzt. Die häufig intransparenten Ermessensentscheidungen der Verhandlungsführung zum Ausschluss der Öffentlichkeit beschränkt das Potenzial der NGOs, Rechenschaft für politische Entscheidungen einzufordern und staatliches Handeln effektiv zu kontrollieren.

- Die formale Rolle von Umwelt-NGOs ist unter dem Pariser Regelungsrahmen zumeist auf stille Sitzungsbeobachter, informelle Whistleblower und Informationslieferanten beschränkt. Umwelt-NGOs verfügen über keine formell ausgewiesene, jedoch informelle de facto Kontrollfunktion im UNFCCC-Regime (Watchdog-Aktivismus).
- Für die UNFCCC-Gremien und Prozesse, die für die Erfüllungssicherung besonders bedeutsam sind, trifft die Staatengemeinschaft in der Tendenz restriktivere Partizipationsregelungen. Politisch weniger kontrovers diskutierte und jüngere Gremien oder Prozesse weisen eine deutlich größere Offenheit für nichtstaatliche Partizipation auf.
- Aufgrund der marginalen formellen Verfahrensrechte bedienen sich Umwelt-NGOs unkonventioneller transnationaler Durchsetzungsmechanismen, des „naming and shaming“, des „naming and faming“ und des zivilen Ungehorsams. Naming-and-Shaming-Kampagnen können im Zusammenspiel mit einer transparenten Datenlage und großer gesellschaftlicher Aufmerksamkeit als rechtswirksamer Sanktionsmechanismus fungieren.
- Neben den für NGOs zur Verfügung stehenden weichen transnationalen Einhaltungsmechanismen, die Reputations- und Handlungsdruck erzeugen, bestehen weitere dezentrale Durchsetzungsmechanismen, die die Umsetzung und Einhaltung des Pariser Übereinkommens befördern: formalisierte direktdemokratische Instrumente im Gesetzgebungsprozess, formelle Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Entscheidungen sowie Umweltverbandsklagen.
- Im rechtspraktischen Vordergrund steht für NGOs die dezentrale innerstaatliche Juridifizierung des internationalen Klimaschutzrechts. Zahlreiche Klimaschutzklagen vor nationalen Gerichten, teilweise von Umwelt-NGOs initiiert oder unterstützt, kontrollieren die nationalstaatliche Ausrichtung an die Pariser Klimaziele. Die Bedeutung der (menschenrechtsbasierten) Umweltverbandsklagen wächst als zivilgesellschaftliches UNFCCC-externes Durchsetzungsinstrument.

Defizite der internationalen Klimagovernance

- **Potenziale zur Transparenzsteigerung, zur effektiven Verfahrensbe- teiligung von Umwelt-NGOs und letztlich zur Demokratisierung des exklusiven UNFCCC-Prozesses wurden mit dem Pariser Über- einkommen kaum genutzt. Die formelle Einbindung nichtstaatlicher Akteure hätte zur Legitimation, Akzeptanz, Kontrolle und zu- letzt zur Effektivierung des UNFCCC-Prozesses beitragen können.**
- Drei wesentliche Beschränkungen enthält das Pariser Erfüllungssiche- rungssystem für die effektive Partizipation von Umwelt-NGOs: keinen durchsetzbaren Rechtsanspruch auf den Zugang zu Klimainformatio- nen, uneinheitliche Regelungen zur NGO- und Öffentlichkeitsbeteili- gung an UNFCCC-Sitzungen, das Fehlen einer offiziellen unabhängigen Beschwerdestelle sowie kein Beschwerdeeinreichungsrecht für NGOs oder die Öffentlichkeit.
- Je etablierter eine Umwelt-NGO am UNFCCC-Prozess partizipiert, desto größer sind ihre institutionellen Einflussmöglichkeiten. Die enge Zusammenarbeit der staatlichen und NGO-Delegationen gefährdet zu- gleich die Unabhängigkeit und das Kontrollpotenzial der NGO-Vertre- terinnen und -Vertreter. Ihr Protest- und Kontrollpotenzial nimmt ge- genüber Graswurzelbewegungen ab.
- NGOs des globalen Südens sind bei den internationalen Klimaver- handlungen unterrepräsentiert. Das Repräsentationsdefizit innerhalb der Umwelt-NGO-Constituency korreliert mit staatlichen Ungleich- verteilungen von Macht, Ressourcen und Möglichkeiten im UNFCCC- Prozess effektiv zu partizipieren und Einfluss zu nehmen. Umwelt- NGOs des globalen Südens sind, wie ihre Herkunftsstaatendelegatio- nen, im UNFCCC-Prozess strukturell benachteiligt.

Forderungen zur NGO-Partizipation im UNFCCC-Regime

- **Eine weitere Formalisierung der Partizipationsregeln für nichtstaat- liche Beobachterorganisationen im UNFCCC-Regime ist in Erwä-**

gung zu ziehen. Die Kodifizierung, Angleichung und Konkretisierung der Partizipationsregeln kann am besten auf Basis moderner UNFCCC-eigener Geschäftsordnungen und durch die Weiterentwicklung von Mindeststandards durch COP-Beschlüsse oder einheitliche Partizipationsrichtlinien erfolgen; verbindliche Beschlüsse sind Völkervertragsänderungen oder Leitlinien vorzuziehen.

- Eine qualifizierte Akkreditierung sollte ausschließlich für NGOs allgemeinwohlorientierter Constituencies (PINGOs) zur Verfügung stehen,²⁰⁰² die erweiterte Verfahrensrechte im UNFCCC-Prozess erhalten.
- Bei Akkreditierungsentscheidungen ist die Rechtsvermutung der Akkreditierungsverweigerung (engl. presumption of denial of accreditation), insbesondere bei fossilen BINGOs, einzuführen. Zudem sollten Selbstverpflichtungen oder Verhaltenskodizes verpflichtend von NGOs zu unterschreiben sein, dass keine oder begrenzte finanzielle Verbindungen zur Fossilindustrie bestehen, sowie Nachweise über Sponsoren und Spendeneingänge einzureichen sein, die das Klimasekretariat öffentlich macht.
- Darüber hinaus sollte die Staatengemeinschaft aufgrund des gelähmten Verhandlungsprozesses eine differenzierte Ausschlussregelung treffen, die die Einflussnahme von fossilen BINGOs auf den UN-Verhandlungsprozess zum Schutz der Erdatmosphäre konsequent begrenzt.
- Ein Transparenz- und Lobbyregister sollte öffentlich zugänglich die (anonymisierte) Zusammensetzung staatlicher Delegationen auflisten.
- Zur Steigerung der Transparenz der und das Vertrauen in die internationale Klimadiplomatie bedarf es vereinheitlichter, allgemeiner Veröffentlichungs- und Bekanntmachungspflichten des Klimasekretariats zu allen entscheidungsrelevanten Unterlagen und Informationen. Zudem sind Web-Live-Übertragungs-, Aufzeichnungs- und Veröffentli-

²⁰⁰² So a. *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 58.

- chungspflichten für UNFCCC-Sitzungen vorzusehen, die die technischen Möglichkeiten des digitalen Zeitalters voll ausschöpfen, um insbesondere strukturellen Benachteiligungen entgegenzuwirken.
- Ein Informationszugangsrecht für jede Person, zumindest jedoch für UNFCCC-akkreditierte PINGOs, ist im Lichte der in Art. 12 PÜ und Abs. 14 PÜ-Präambel angestrebten öffentlichen Partizipation im Klimaschutz von der Staatengemeinschaft weiter zu diskutieren. Der Informationszugang bildet mit dem Recht auf Anwesenheit an UNFCCC-Sitzungen das Fundament für eine effektive zivilgesellschaftlichen Partizipation.
 - Die Stimmberechtigung von PINGOs bei UNFCCC-Plenarsitzungen (COPs, CMPs, CMAs) ist weiter zu diskutieren, um als zivilgesellschaftliches Korrektiv einem Herabsenken des Schutzniveaus der Klimaverträge entgegenzuwirken.
 - Die NGO-Anwesenheit bei UNFCCC-Sitzungen ist als generell zu berücksichtigendes Anwesenheitsrecht für Beobachterorganisationen auszugestalten, mit ordnungsgemäß angewandten Ausschlusskriterien. Lediglich für „Informal Informals“-Sitzungen während der (Zwischen-)Verhandlungen sind Anwesenheitsbeschränkungen vorzusehen. Für die übrigen Verhandlungssitzungen sind nur in Ausnahmefällen aus logistischen Gründen sowie unter der Bedingung der materiell zugänglichen Live-Übertragung der Sitzungen Ausschlüsse vorzusehen.
 - Qualifizierten nichtstaatlichen Beobachterorganisationen ist einerseits ein gleichberechtigtes Diskussionsrecht einzuräumen. Andererseits ist eine zwingende Berücksichtigungspflicht der Staatengemeinschaft der mündlichen und schriftlichen nichtstaatlichen Beiträge und Stellungnahmen zu integrieren.
 - Vorbildcharakter für die Konsolidierung und Harmonisierung der Geschäftsordnungen des erweiterten Transparenzrahmens, der globalen Bestandsaufnahme und des Unterstützungsmechanismus haben die modernen UNFCCC-eigenen Partizipationsregelungen des techni-

schen Exekutivkomitees oder des Pariser Komitees zum Kapazitätsaufbau sowie die Beschlüsse zur Aarhus-Konvention und des Kyoto-Protokolls.

- Insbesondere die Geschäftsordnungen der Transparenzgremien zur Einhaltung eines hohen Transparenzstandards und zur effektiven Partizipation von nichtstaatlichen Beobachterorganisationen sind zu harmonisieren. Besonders bedeutsam für die Glaubwürdigkeit des Pariser Transparenzrahmens und die individuelle Einhaltung der von den Staaten selbst gesetzten Klimaziele ist, dass die nichtstaatliche Beobachtung und Partizipation bei den Untersuchungswochen der technischen Sachverständigenüberprüfung zugelassen werden.
- Die Verabschiedung eines Beschlusses zur NGO-Partizipation an allen Phasen der globalen Bestandsaufnahme, insbesondere der dritten politischen Phase, ist enorm bedeutsam für die Glaubwürdigkeit der internationalen Klimabuchhaltung.
- Die Geschäftsordnung des Pariser Unterstützungskomitees und sonstige Beschlüsse sollten zumindest den Anwesenheits- und Beteiligungsstandard von NGOs unter dem Kyoto-Protokoll beibehalten. Ferner ist die formelle Verfahrenseinleitung durch NGOs von Unterstützungsverfahren und Untersuchungen systemischer Fragen weiter zu diskutieren.
- Für den Schutz der Informations- und Beteiligungsrechte von nichtstaatlichen Beobachterorganisationen sollte ein Recht auf Beschwerde integriert werden. NGO-Rügen könnten die Qualität und Legitimation von Entscheidungs- und Kontrollverfahren im Rahmen des UNFCCC-Regimes stärken.
- Um den UNFCCC-Prozess inklusiver zu gestalten und unterrepräsentierte zivilgesellschaftliche Interessengruppen zu stärken, sind ferner folgende Maßnahmen zu erwägen: Aufbau eines Solidarfonds für Transparenz, zivilgesellschaftliche Partizipation und Kapazitätsaufbau; Auswahl von Sitzungsorten außerhalb der OECD-Staaten; verbesserte technische Ausstattung und digitale Infrastruktur des Klimasek-

retariats und der regelmäßigen Sitzungsstätten für materiell zugängliche Online-Meetings und -Übertragungen von UNFCCC-Sitzungen; Einführung von zwei Focal Points für größere Constituencies; Förderung der Good Governance und innerstaatlicher NGO-Strukturen auf nationaler Ebene, damit sich die klimabewegte Zivilgesellschaft effektiver am internationalen Verhandlungsprozess beteiligen kann.

- Nur durch eine auskömmliche finanzielle Ausstattung des UN-Sekretariats kann es die stets steigende Zahl an partizipierenden nichtstaatlichen Beobachterorganisationen, neben seinen vielfältigen Hauptaufgaben, technisch und verwaltungsorganisatorisch bewältigen. Die Ausfinanzierung des Klimasekretariats schafft die Grundlage für eine effektive NGO-Partizipation.

Weitere Forderungen zur Good Climate Governance

- **Die Förderung der Good Climate Governance auf allen Governance-Ebenen bildet das Fundament für die effektive zivile Unterstützung der Umsetzung und Kontrolle der internationalen Klimaschutzverträge.**
- Die internationale Gemeinschaft kann die verbleibenden stark emittierenden G20-Staaten, später die restlichen UNECE- und UNECLAC-Staaten auffordern, die Aarhus-Konvention oder das Escazú-Abkommen zu unterzeichnen und zu ratifizieren, um die innerstaatliche zivile Unterstützung und Kontrolle im Klimaschutzbereich zu fördern. Die Verhandlungen und Verabschiedung weiterer regionaler Völkerrechtsverträge sind von der internationalen Gemeinschaft zu unterstützen. Die Zivilgesellschaft ist in die internationalen Prozesse zur Förderung einer teilhabeorientierten Umwelt-Governance einzubeziehen.
- Der internationale Rechtssetzungsprozess für einen rechtsverbindlichen internationalen Umweltpakt inklusive menschenrechtlicher Garantien und Umweltverfahrensrechten ist von der internationalen Gemeinschaft weiter voranzutreiben.

- Aufgrund des sehr eingeschränkten internationalen Rechtsschutzes für fachkompetente Umwelt-NGOs besteht die Gefahr, dass die Einhaltung der materiellen und formellen Klimapflichten nicht effektiv und unabhängig kontrolliert wird. Daher ist die Ausweitung der internationalen Beschwerde- und Klagerechte für allgemeinwohlorientierte Sachwalter der Umweltgüter, beispielsweise vor dem Pariser Implementation Committee, weiter zu diskutieren.
- In den nationalen Rechtsordnungen, unabhängig davon, ob die Staaten Vertragsparteien der Aarhus-Konvention oder das Escazú-Abkommen sind, können die drei Verfahrensrechte zur Förderung einer Good Climate Governance integriert oder gestärkt werden: der Zugang zu Klimainformationen für Privatpersonen und Umweltverbände, die Öffentlichkeitsbeteiligung an klimarelevanten Entscheidungsverfahren sowie die Stärkung von Individual- und Verbandsklagen in Klimaangelegenheiten. So können Behörden beispielsweise zentrale Internetportale zu Umweltprüfungen erstellen, die Informationen zu klimarelevanten Zulassungs- oder Planungsverfahren bereithalten sowie eine elektronische Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen. Klimaklagen von gemeinwohlorientierten Umweltverbänden können etwa durch ein minimiertes Prozesskostenrisiko incentiviert werden. Die Umweltverfahrensrechte können im Zuge der regelmäßigen internationalen Steigerungsprozesse des (supra-)nationalen Klimaschutzes integriert oder angepasst werden.

6.2 Ausblick

Die Klimakrise ist das größte Gegenwartsproblem, mit dem die gesamte Menschheit konfrontiert ist. Aus der Perspektive der intra- und intergenerationalen Gerechtigkeit ist besonders ungerecht, dass die Nutzungsrechte der Atmosphäre als kostenloser oder zumindest kostengünstiger Deponieraum derzeit weltweit ungleich verteilt sind. Zahlreiche Menschen sind konkret in

ihren Rechten auf Leben und Gesundheit, ihrem Recht auf Existenz und Subsistenz bedroht.²⁰⁰³ Gleichzeitig schränken die Klimawandelfolgeschäden kommende Generationen erheblich in der Ausübung ihrer Menschenrechte ein. Die nachfolgenden Generationen zahlen im globalen Süden früher als im globalen Norden den Preis für die Übernutzung des Gemeingutes.

Das nach dem gescheiterten Kyoto-Protokoll geschaffene Pariser Klimaschutzregime soll den übermäßigen Nutzungsdruck auf die Erdatmosphäre und die voranschreitende Ökosystemzerstörung begrenzen.²⁰⁰⁴ Das Völkerrecht soll nicht nur Gefahren für das gegenwärtige menschliche Zusammenleben auf der Erde abwehren, sondern gleichermaßen die zu erwartenden Gefahren verhüten (Zukunftsvorsorge). Den Nutzungskonflikt rund um das Klima zu befrieden und angemessen auf die Überhitzung der Erde zu reagieren, ist dem Grunde nach einfach: Die Weltgemeinschaft muss schnellstmöglich die Übernutzung der Atmosphäre durch das Verbrennen fossiler Energieträger auf ein kompensierbares Minimum reduzieren. Der bestehende Zeitdruck zur Verhinderung der Klimakatastrophe ergibt sich hierbei aus den langen Investitionszyklen technischer Anlagen.

Die Klimastabilisierung kann die Menschheit hauptsächlich durch das Vermeiden von anthropogenen THG-Emissionen erreichen. Die weitgehende Reduzierung des globalen THG-Ausstoßes bleibt auch mit der Nutzung von großskaligen CO₂-Filteranlagen und (Bio-)-CCS-Technologien alternativlos, um eine unkontrollierbare Klimakatastrophe zu verhindern. Hierfür bedarf es einer gemeinsamen Kraftanstrengung zur tiefgreifenden Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft, insbesondere der Verkehrs- und Energiesysteme. Derzeit nutzen wir für die Energiegewinnung und für Mobilitätsdienstleistungen weltweit hauptsächlich fossile anstelle von regenerativen Energieträgern.

²⁰⁰³ Zur menschenrechtlichen Dimension des PÜ s. Unterkapitel 2.4.4.

²⁰⁰⁴ Explizit in Präambel-Abs. 12f.

(Technische) Lösungen zur Vermeidung eines ungebremsten Klimawandels sind ausreichend vorhanden,²⁰⁰⁵ unter anderem technisch einfache Strategien wie Klimaschutz durch die Natur²⁰⁰⁶, wie wiederaufgeforstete und renaturierte Wälder, wiedervernässte Moore und Feuchtgebiete, wiederhergestellte Mangrovenwälder, Seegraswiesen und Torflandschaften sowie nachhaltig bewirtschaftete Wiesen und Äcker²⁰⁰⁷.

(BE-)CCS-Technologien können nicht vermeidbare Emissionen, zum Beispiel aus der (fleischzentrierten)²⁰⁰⁸ Agrarwirtschaft, kompensieren. PINGOs werden weiterhin für (naturnahe) Lösungen zur Eindämmung der Klimakrise lobbyieren und sie selbst ergreifen.

Jedoch bedarf es auch des politischen Willens und Muts der politischen Machthaberinnen und Machthaber, die „Transformation zu einer klimaverträglichen Gesellschaft“²⁰⁰⁹ zu wagen. Gerade die emissionsstarken G20-Staaten setzen immer noch zu stark auf die Nutzung – und Finanzierung – fossiler Energieträger, die ihrem strukturellen Wandel hin zur Nullemissionswirtschaft im Weg steht. Diese Trägheit der fossilen Gesellschaft verkennt, dass die klimafreundliche Nachhaltigkeitstransformation mit zahlreichen positiven wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zusatzeffekten²⁰¹⁰ einhergeht, wie beispielsweise lokale Wertschöpfung und technische Entwicklung, Energiesicherheit oder erhöhte Lebens- und Luftqualität.

Völlig unstrittig ist auch, dass staatliche Alleingänge dem gemeinsamen Allmendeproblem nicht gerecht werden. Dem Großteil der Staatengemeinschaft scheint überwiegend klar zu sein, dass sich mit einer Renationalisierung das globale Allmendeproblem der Erdüberhitzung nicht in den Griff bekommen

²⁰⁰⁵ S. z. B. *Teske* (Hrsg.), *Achieving the Paris Climate Agreement Goals*, 2019.

²⁰⁰⁶ Sog. engl. natural climate solutions.

²⁰⁰⁷ Sog. engl. ecosystem restoration.

²⁰⁰⁸ Zur Verringerung des weltweiten Fleischkonsums *Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle*, *Der Weltklimarat IPCC*, <de-ipcc.de/media/content/De-IPCC_Flyer_Der_Weltklimarat_IPCC_BITV.PDF> (Stand: 8.4.2021); *IPCC*, *Climate Change and Land*, 2019.

²⁰⁰⁹ *WBGU*, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014, S. 37.

²⁰¹⁰ Sog. engl. co-benefits; Definition in *IPCC*, *Climate Change 2007: Synthesis Report*, 2007, S. 79.

lässt, wenngleich die Schwierigkeiten der Regulierung und Sanktionierung der Nutzung der öffentlichen Güter bekannt sind. Entgegen einzelner rechtspopulistischer Staatsregierungen, die in der überkommenen Politik des „Freund-oder-Feind“-Bias verhaftet sind, erwecken die Entwicklungen seit dem Abschluss des Pariser Übereinkommens den Eindruck, dass die Staaten durchaus um einen informierten und kooperativen Multilateralismus zum Schutz des Weltklimas bemüht sind. Der befürchtete Schneeballeffekt nach dem zwischenzeitigen formellen Austritt der Vereinigten Staaten von Amerika blieb aus, wenngleich die Entwicklungen in Brasilien unter der rechtspopulistischen Regierung höchst besorgniserregend sind. Vor allem unter den rechtspopulistischen Staatsregierungen deutet sich an, dass tradierte, auf fossile Eigeninteressen beruhende Verhaltensmuster beibehalten werden („Business-as-usual“-Szenario), die zu (un-)beobachteten Verstößen führen, begleitet von wortgewaltigen und irreführenden Regierungserklärungen.²⁰¹¹

Das Eigeninteresse der Staaten an der Kooperation begründet nichtsdestotrotz die Hoffnung, dass sich der Pariser Konsens als beständig und in der Umsetzung als tragfähig erweist – ungeachtet der zu konstatierenden anfänglichen Trägheit der Vertragsparteien ihre Ambitionen zu steigern. Die Präsidenten der COP 23 und 24 rufen im Talanoa-Abschlussdokument 2018²⁰¹² ebenfalls auf:

„Climate action is on the rise, but not at the speed and scale we need. [...] The window for action is closing fast [...]. Existing possibilities to limit global warming must now be matched with the necessary will and engagement of all levels of government and society.“²⁰¹³

²⁰¹¹ Ähnlich argumentieren *Keohane/Oppenheimer*, PaG 4 (2016), 142 (147).

²⁰¹² Die Staatengemeinschaft führte 2018 einen ersten partizipativen u. inklusiven Talanoa-Dialog als fazilitativen Austauschprozess zwischen verschiedenen Akteuren durch. Ausführlich zu den Talanoas (Fidschi „Dialog“, „sich unterhalten“) u. zum Verhältnis zur globalen Bestandsaufnahme s. Unterkapitel 3.2.2.2.

²⁰¹³ UNFCCC, Talanoa Call for Action, S. 1, <unfccc.int/sites/default/files/resource/Talanoa%20Call%20for%20Action.pdf> (Stand: 10.8.2020).

Die zukünftige Aufgabe der internationalen Klimabürokratie ist, diesen klimabezogenen Kooperationskonsens als gemeinsame Handlungsgrundlage des Pariser Übereinkommens zu bewahren und fortzuentwickeln.²⁰¹⁴

Ob unter dem Pariser Übereinkommen genügend Transparenz und gegenseitiges Vertrauen durch die freiwilligen Zusagen und deren Überprüfung gewährleistet sind, sodass die Staatsregierungen ein derart starkes Reputationsbedürfnis entwickeln, teure Minderungs-, Kompensations- und Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen, bleibt weiterhin zu bezweifeln.²⁰¹⁵ Besonders problematisch ist, dass die rechtlichen Grundlagen (sog. engl. „Paris rulebook“), die die Vertragsparteien zu diesen anspruchsvollen Maßnahmen anreizen sollen, frühestens im November 2021 finalisiert werden können. Der nächste außerplanmäßig verschobene COP 26 in Glasgow²⁰¹⁶ ist jedenfalls entscheidend für den Erfolg oder das Scheitern der internationalen Klimagovernance. Denn wichtige Felder, wie der internationale Emissionshandel, die Klimafinanzierung oder der Transparenzrahmen, die für das Funktionieren des Pariser Übereinkommens fundamental sind, sind noch nicht ausverhandelt. Dass das Vereinigte Königreich einen britischen klimapolitischen Verhandlungserfolg in enger Partnerschaft mit der Italienischen Republik einfahren kann, ist in Anbetracht der konservativen Regierung, der diffizilen Brexit-Situation und den Nachwirkungen der COVID-19-Pandemie höchst unwahrscheinlich. Auch unabhängig von den internationalen Klimakonferenzen müssen die internationalen Klimaschutzregelungen abschließend gefasst und dynamisch fortentwickelt werden, um fortwährend rechtliche Schlupflöcher zu schließen.

Gerade die Coronakrise in den Jahren 2020 und 2021 hat gezeigt, wie verletzlich die vernetzte Menschheit und globalisierte Weltwirtschaft ist. Die Krise veranschaulichte zugleich, wie entschieden und schnell politische Maßnahmen auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse ergriffen werden können, um

²⁰¹⁴ Kreuter-Kirchhof, DVBL 132 (2017), 97 (101).

²⁰¹⁵ So a. Keohane/Oppheimer, PaG 4 (2016), 142 (147).

²⁰¹⁶ Außerplanmäßig aufgrund der COVID-19-Pandemie um ein Jahr auf den 1.-12.11.2021 verschoben.

die Erdbevölkerung zu schützen. Kein anderer Maßstab sollte für die Klimakrise gelten. Hierfür ist konsequentes und integriertes Regierungshandeln unter naturwissenschaftlichen Ungewissheiten unausweichlich, das von der klimabewegten Zivilgesellschaft in Zukunft wohl noch vehementer eingefordert wird. In der Erzeugung und Aufrechterhaltung eines konstanten politischen Drucks liegen die ohne Enddatum versehenen Hauptaufgaben der klimabewegten Zivilgesellschaft (der einkommensstarken Länder).

Damit das Pariser Übereinkommen die Weltgemeinschaft auf den Kurs zur Klimaneutralität bringen kann, müssen und werden sich die in vielen Ländern transnational organisierten und mobilisierten Bürgerinnen und Bürger in die klimapolitischen Prozesse auf allen Ebenen weiter einbringen.²⁰¹⁷ Sie werden unter anderem dafür werben, die neuen Klimaziele mit der Corona-Konjunkturpolitik zu verbinden. Die Konjunkturlösungen, die an strenge Umwelt- und Klimaschutz-Auflagen gekoppelt sind, bieten die Chance für eine nachhaltige Entwicklung mit oder nach der Coronapandemie.

Umwelt-NGOs sind erfahrene, fachkompetente und einflussreiche Multiplikatoren für die Nachhaltigkeitstransformation, die im Zusammenspiel mit großen sozialen Bewegungen zur internationalen Klimamobilisierung beitragen. Sie geben den klimafreundlichen staatlichen Kräften den benötigten Rückenwind für klimapolitisches Voranschreiten sowie für ambitionierte Mittelwahlen, um die beschlossenen Ziele zur Stabilisierung unseres Weltklimas zu erreichen. Aus diesen und weiteren Gründen spricht sich die Generalsekretärin des Klimasekretariats Patricia Espinosa für einen „inklusive Multilateralismus“²⁰¹⁸ aus.

Die pluralistische klimabewegte Zivilgesellschaft wird sich zwar langfristig um die Sicherung der Implementierung und der Durchsetzung der Pariser Vertragspflichten bemühen. Jedoch erscheint unwahrscheinlich, dass die Staatengemeinschaft selbst mit dem zivilgesellschaftlichen Druck und ihrer

²⁰¹⁷ Der WBGU bezeichnet sie als „Weltbürgerbewegung“, s. *WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung*, 2014; *Leggewie/Messner/Schlacke, GAIA 24 (2015)*, 10ff.

²⁰¹⁸ *UNFCCC, UN Climate Speech / 24 Sep, 2018*, <unfccc.int/news/patricia-espinosa-urges-committed-multilateral-response-to-climate-change> (Stand: 25.5.2020).

Kontrolle schnell genug mit der Dekarbonisierung ihrer Volkswirtschaften voranschreiten wird, um die Klimakatastrophe abzuwenden. Aus diesem Grund wird es darauf ankommen, dass nicht nur Staaten und die Europäische Union²⁰¹⁹ aktiv Klimaschutzpolitik betreiben, sondern noch verstärkter nichtstaatliche und subnationale Akteure ihre Beiträge zur Verhinderung der Klimakatastrophe leisten.

Die zahlreichen Unterstützergruppen²⁰²⁰ der FFF-Bewegung deuten darauf hin, dass sich ein immer breiteres Spektrum an (sub-)nationalen und lokalen (nicht-)staatlichen Akteuren formiert, inklusive transformationsfreudiger privatwirtschaftlicher Akteure, die neue und unkonventionelle Vorreitergruppen²⁰²¹ und -allianzen²⁰²² jenseits der klassischen Klima(gerechtigkeits)- und Degrowth-Bewegungen bilden.

Auf dem COP 25 war beispielsweise die Climate Ambition Alliance anzutreffen, die darauf hinarbeitet, bis zum Jahr 2050 einen Netto-Nullpunkt bei den CO₂-Emissionen zu erreichen. Die Allianz umfasste im Dezember 2019 die Europäische Union und 120 Staaten, 786 Unternehmen, 16 Investoren, 398 Städte und 15 Regionen.²⁰²³ Auf diese alternativen Allianzen und Kooperationen zwischen Staaten und Privaten wird es in Zukunft bei der Bewältigung der Klimakrise ankommen.²⁰²⁴

²⁰¹⁹ Ott schreibt der EU eine besondere Rolle zur staatlichen Koalitionsbildung zu, *Ott in Sommer/M. Müller (Hrsg.), Unter 2 Grad?*, 2016, 157.

²⁰²⁰ S. Fn. 776.

²⁰²¹ Neben den staatlichen Vorreitergruppen während der COPs namens Alliance of Small Island States (AOSIS), Carbon Neutrality Coalition oder High Ambition Coalition.

²⁰²² Neben der staatlichen Vorreiterallianz International Solar Alliance (ISA). Im Gegensatz zu den meisten Zusammenschlüssen u. Netzwerken handelt es sich bei der ISA um eine vertragsbasierende zwischenstaatliche Organisation mit Hauptsitz in Indien.

²⁰²³ *Climate Ambition Alliance*, Annexes, <cop25.mma.gob.cl/en/climate-ambition-alliance /> (Stand: 31.7.2020), Annex II.

²⁰²⁴ So a. *Schlacke* in Sommer/M. Müller (Hrsg.), *Unter 2 Grad?*, 2016, 175; seit dem COP 23 in 2017 besteht ferner die Powering Past Coal Alliance mit staatlichen u. nichtstaatlichen Mitgliedern, s. *Powering Past Coal Alliance*, About, <poweringpastcoal.org/about> (Stand: 31.7.2020).

Bemerkenswert ist in jedem Falle, dass die FFF-Schülerinnen und Schüler den ungeduldigen Mut zum Anstoß kontroverser gesellschaftlicher, politischer und rechtlicher Diskurse rund um eine sozial-ökologische Transformation mitbringen. Dieser Mut für eine konsequente und verantwortungsvolle Klima- und Nachhaltigkeitspolitik einzutreten und den politischen Druck zur Beendigung „der fossilen Weltordnung“²⁰²⁵ langfristig aufrechtzuerhalten, scheint einen gesellschaftlich induzierten Aufbruch von unten zu befördern, der auch den erneuerbaren Energien einen enormen Schub verleiht.²⁰²⁶

Zuletzt verbindet die klimabewegte (organisierte) Menschheit die Hoffnung und den „sturen Optimismus“²⁰²⁷ auf das zukünftige Gelingen eines wissenschaftsbasierten, kooperativen und inklusiven Multilateralismus, der substanzielle Abweichungen der weltweiten THG-Emissionen vom Trend der Vergangenheit auslöst. Das internationale Klimaschutzübereinkommen sendet in diesem Zusammenhang ein Signal der Hoffnung für den internationalen Klimaschutz.²⁰²⁸ Hoffnungsvoll stimmt zudem, dass nicht nur die Zivilgesellschaft, sondern auch weite Teile der Privatwirtschaft dem Übereinkommen Signalwirkung zubilligen und sie beginnen, ihre Geschäftsmodelle und Investitionen in Richtung Klimaschutz und Nachhaltigkeit auszurichten.²⁰²⁹ Wenn Unternehmen ihre THG-Emissionen nicht von allein senken, werden sie in Zukunft vermehrt durch Gerichte an ihre klimapolitische und menschenrechtliche Verantwortung erinnern.²⁰³⁰

²⁰²⁵ Pinzler/Ulrich, Zeit Online 2018 (7).

²⁰²⁶ Ausführlich zur sozialgerechten Energietransformation im internationalen Rahmen der SDGs u. des PÜ *Hermwille*, Auf dem Weg zu einer gerechten globalen Energietransformation?, 2017.

²⁰²⁷ Kapitel 5 von *Figueres/Rivett-Carnac*, *Future We Choose*, 2020.

²⁰²⁸ S. a. *Rowell/van Zeven*, *EJRR* 7 (2016), 49.

²⁰²⁹ S. nichtstaatliche Ambitionen z. B. auf der NAZCA-Plattform, s. Fn. 1132.

²⁰³⁰ S. erfolgreiches Grundsatzurteil *Milieudefensie et al./Royal Dutch Shell*, Rechtbank Den Haag (Bezirksgericht), Urt. v. 26.5.2021 – C/09/571932 / HA ZA 19-379 (engl. Version).

LITERATUR

- Adamian, Martin J., Environmental (In)Justice in Climate Change, in: Vanderheiden, Steve (Hrsg.), Political Theory and Global Climate Change, Cambridge, Massachusetts 2008, S. 67–87.
- Aleksyeyeva, Yelyzaveta/Donges, Larissa, Chancen und Grenzen der Beteiligung der Zivilgesellschaft an der nationalen Klimapolitik der Ukraine, Ukraine-Analysen 2020, 19–23.
- Alge, Thomas/Andrusevych, Andriy/Mara Silina, Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011), 2. Aufl., RACSE, Lviv 2011.
- Altman, David, Citizenship and Contemporary Direct Democracy, Cambridge, United Kingdom, New York, NY 2019.
- Amelung, Adrian, Das „Paris-Agreement“. Durchbruch der Top-Down-Klimaschutzverhandlungen im Kreise der Vereinten Nationen, Bd. 3 – Otto-Wolff-Discussion Paper, Köln 2016.
- Andresen, Steinar, International Climate Negotiations. Top-Down, Bottom-Up or a Combination of Both?, The International Spectator 50 (2015), 15–30.
- Appel, Ivo/Buck, Matthias/Dieckmann, Martin ua, Handbuch Umweltrecht, Handbücher des öffentlichen Rechts, hrsg. v. Koch, Hans-Joachim/Hofmann, Ekkehard/Reese, Moritz, 5. Aufl., München 2018.
- Aragão, Alexandra/Carvalho, Ana Celeste, Taking access to justice seriously: diffuse interests and actio popularis. Why not?, Environmental Law Network International 2017, 42–48.
- Arnauld, Andreas von, Völkerrecht, Schwerpunkte, 4. Aufl., Heidelberg 2019.

- Aust, Helmut Philipp, Die Rolle von Städten im globalen Klimaschutzregime nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens von Paris, ZUR 29 (2018), 656–663.
- Aykut, Stefan C./Emilie d’Amico/Jan Klenke ua, The Accountant, the Admonisher and the Animator: Global Climate Governance in Transition. Report from the COP25 climate summit in Madrid, Working Paper No. 1, CSS Working Paper Series, Hamburg 2020 (zitiert: Aykut ua).
- Baber, Walter F./Bartlett, Robert V., The Role of International Law in Global Governance, in: Dryzek, John S./Norgaard, Richard B./Schlosberg, David (Hrsg.), Oxford Handbook of Climate Change and Society, Oxford 2013, S. 653–665.
- Bäckstrand, Karin, The Democratic Legitimacy of Global Governance after Copenhagen, in: Dryzek, John S./Norgaard, Richard B./Schlosberg, David (Hrsg.), Oxford Handbook of Climate Change and Society, Oxford 2013, S. 669–684.
- Bäckstrand, Karin/Kuyper, Jonathan W./Linnér, Björn-Ola ua, Non-State Actors in Global Climate Governance. From Copenhagen to Paris and Beyond, Environmental Politics 26 (2017), 561–579.
- Bähr, Cordelia Christiane/Brunner, Ursula/Casper, Kristin ua, KlimaSeniorinnen. Lessons from the Swiss Senior Women’s Case for Future Climate Litigation, JHRE 9 (2018), 194–221.
- Bausch, Camilla/Mehling, Michael, Negotiating Climate Change in the UN. Same Procedure as Every Year? Not Quite!, CCLR 11 (2017), 179–183.
- Bechtel, Sebastian, Umweltgerichte und -tribunale. Eine institutionelle Revolution im Umweltschutz, UfU Paper 2016, 1-36 (abrufbar unter ufu.de/wp-content/uploads/2016/11/UfU-Paper-1_2016_Bechtels_Umweltgerichte-und-tribunale.pdf) (Stand: 8.4.2021).

Literatur

- Beisheim, Marianne, Demokratisierung einer klimapolitischen Global Governance durch NGOs? Chancen und Probleme des Legitimationspotentials von NGOs, in: Brunnengräber, Achim/Weizsäcker, Ernst Ulrich von/Walk, Heike (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess, Opfaden 2001, S. 115–136.
- Beisheim, Marianne, Fit für Global Governance? Transnationale Interessengruppenaktivitäten als Demokratisierungspotential - am Beispiel Klimapolitik, Bd. 16 - Bürgergesellschaft und Demokratie, Wiesbaden 2004.
- Benoit, Mayer, The Curious Fate of the Doha Amendment, (abrufbar unter ejiltalk.org/the-curious-fate-of-the-doha-amendment/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2) (Stand: 8.4.2021).
- Beyeler, Michelle, Erfolge der Globalisierungskritik?, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 19 (2006), 50–63.
- Beyerlin, Ulrich, Umweltschutz und Menschenrechte, *ZaöRV* 65 (2005), 525–542 (abrufbar unter zaerv.de/65_2005/65_2005_3_525_542.pdf) (Stand: 8.4.2021).
- Beyerlin, Ulrich/Eberle, Cornelia/Kellersmann, Bettina ua, *Umweltvölkerrecht*, München 2000 (zitiert: Beyerlin/Eberle ua).
- Biermann, Frank, New Actors and Mechanisms of Global Governance, in: Dryzek, John S./Norgaard, Richard B./Schlosberg, David (Hrsg.), *Oxford Handbook of Climate Change and Society*, Oxford 2013, S. 685–695.
- Bloomberg Philanthropies, *Accelerating America's Pledge. Going All-In to Build a Prosperous, Low-Carbon Economy for the United States*, Third Report, New York 2019 (zitiert: Bloomberg Philanthropies).

- Blue, Gwendolyn, Public Deliberation with Climate Change. Opening up or Closing down Policy Options?, *RECIEL* 24 (2015), 152–159.
- Bodansky, Daniel, The Legal Character of the Paris Agreement, *RECIEL* 25 (2016), 142–150.
- Bodansky, Daniel, The Paris Climate Change Agreement. A New Hope?, *AJIL* 110 (2016), 288–319.
- Bodansky, Daniel, The Role of the International Court of Justice in Addressing Climate Change. Some Preliminary Reflections, *Ariz. St. L. J.* 49 (2017), 689–712 (abrufbar unter arizonastatelawjournal.org/wp-content/uploads/2017/09/Bodansky_Pub.pdf) (Stand: 8.4.2021).
- Bodansky, Daniel/Brunnée, Jutta/Rajamani, Lavanya, *International Climate Change Law*, Oxford 2017 (zitiert: Bodansky/Brunnée ua).
- Bodle, Ralph/Donat, Lena/Duwe, Matthias, The Paris Agreement. Analysis, Assessment and Outlook, *CCLR* 10 (2016), 5–22.
- Bodle, Ralph/Oberthür, Sebastian, Legal Form of the Paris Agreement and Nature of Its Obligations, in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford 2017, S. 91–103.
- Böhmelt, Tobias/Koubi, Vally/Bernauer, Thomas, Civil Society Participation in Global Governance. Insights from Climate Politics, *Eur J Polit Res* 53 (2014), 18–36.
- Böhringer, Ayse-Martina, Das neue Pariser Klimaübereinkommen. Eine Kompromisslösung mit Symbolkraft und Verhaltenssteuerungspotential, *ZaöRV* 76 (2016), 753–795 (abrufbar unter zaoerv.de/76_2016/76_2016_3_a_753_796.pdf) (Stand: 8.4.2021).

Literatur

- Boli, John/Thomas, George M., INGOs and the Organization of World Culture, in: Boli, John/Thomas, George M. (Hrsg.), *Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations Since 1875*, Stanford, California 1999, S. 13–49.
- Bouwer, Kim/Setzer, Joana, *Climate Litigation as Climate Activism. What Works?*, COP26 Briefings Series, London 2020.
- Bovens, Mark, *Analysing and Assessing Accountability. A Conceptual Framework*, *Eur Law J* 13 (2007), 447–468.
- Boysen, Sigrid, *Entgrenzt – pluralistisch – reflexiv – polyzentrisch – kontestiert. Das Transnationale am transnationalen Klimaschutzrecht*, *ZUR* 29 (2018), 643–650.
- Brauers, Hanna/Richter, Philipp M., *The Paris Climate Agreement. Is it Sufficient to Limit Climate Change?*, *DIW Roundup: Politik im Fokus* 2016, 1–7.
- Brechin, Steven R./Bhandari, Medani, *Perceptions of Climate Change Worldwide*, *WIREs Climate Change* 2 (2011), 871–885.
- Briner, Gregory/Moarif, Sara, *Enhancing Transparency of Climate Change Mitigation under the Paris Agreement. Lessons from Experience*, 2016/4 – *OECD/IEA Climate Change Expert Group Papers*, Paris 2016.
- Briner, Gregory/Moarif, Sara, *Unpacking Provisions Related to Transparency of Mitigation and Support in the Paris Agreement*, 2016/02 – *OECD/IEA Climate Change Expert Group Papers*, Paris 2016.
- Brüggemeier, Gert, *Transnationalisierung des Rechts. Eine Fachtagung aus Anlass des 20-jährigen Bestehens des ZERP*, Bd. 44 – *Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen (ZERP)*, Baden-Baden 2004.

- Brühl, Tanja, Mehr Raum für die unbequemen Mitspieler? Die Einbeziehung von NGOs in die internationalen (Umwelt-)Verhandlungen, in: Brunnengräber, Achim/Weizsäcker, Ernst Ulrich von/Walk, Heike (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess, Opladen 2001, S. 137–156.
- Brunnengräber, Achim, Eine Weltbürgerbewegung ohne Realitätsbezug. Zum WBGU-Sondergutachten Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, GAIA 23 (2014), 306–308 (abrufbar unter globalpolicy.de/pdfs/Brunnengraeber_GAIA_23_4_2014.pdf) (Stand: 8.4.2021).
- Buch, Franziska/Löhle, Claudia/Huber, Roman, Klimawende von unten. Wie wir durch direkte Demokratie die Klimapolitik in die Hand nehmen, München, Berlin 2019.
- Buck, Matthias/Verheyen, Roda, § 1 Umweltvölkerrecht, in: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl., München 2014, S. 32–40.
- Buck, Matthias/Verheyen, Roda, § 1 Umweltvölkerrecht, in: Koch, Hans-Joachim/Hofmann, Ekkehard/Reese, Moritz (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl., München 2018, S. 1–42.
- Bulmer, Jane/Doelle, Meinhard/Klein, Daniel, Negotiating History of the Paris Agreement, in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary, Oxford 2017, S. 50–73.
- Bülow, Marisa von, Building Transnational Networks. Civil Society and the Politics of Trade in the Americas, Cambridge 2010.
- Burci, Gian Luca, The USA and the World Health Organization. What has President Trump Actually Decided and What are its Consequences?, (abrufbar unter ejiltalk.org/the-usa-and-the-world-health-organization-what-has-president-trump-actually-decided-and-what-are-its-consequences/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2) (Stand: 8.4.2021).

Literatur

- Burck, Jan/Hagen, Ursula/Bals, Christoph ua, *Climate Change Performance Index. Background and Methodology*, Bonn 2019 (zitiert: Burck/Hagen ua).
- Burkett, Maxine, *Climate Disobedience*, DELPF 27 (2016), 1–50.
- CAN Europe, *Off Target. Ranking of EU Countries' Ambition and Progress in Fighting Climate Change*, (abrufbar unter caneurope.org/docman/climate-energy-targets/3357-off-target-ranking-of-eu-countries-ambition-and-progress-in-fighting-climate-change/file) (Stand: 8.4.2021).
- CAN International, *The Back to Business Issue*. SB 48 - Spring 2018 - May 7, 2018, (abrufbar unter climatenetwork.org/sites/default/files/eco_7_sb48_bonn_may_spring_english.pdf) (Stand: 8.4.2021).
- Capstick, Stuart/Whitmarsh, Lorraine/Poortinga, Wouter ua, *International Trends in Public Perceptions of Climate Change over the Past Quarter Century*, *WIREs Climate Change* 6 (2015), 35–61 (zitiert: Capstick).
- Carazo, María Pía, *Contextual Provisions (Preamble and Article 1)*, in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford 2017, S. 107–122.
- Carazo, María Pía/Klein, Daniel, *Implications for Public International Law. Initial Considerations*, in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford 2017, S. 389–412.
- Carnwath, J. S. C., *Climate Change Adjudication after Paris. A Reflection*, *J Environmental Law* 28 (2016), 5–9.
- Castillo, Kassandra, *Climate Change & The Public Trust Doctrine. An Analysis of Atmospheric Trust Litigation*, *San Diego J. Climate & Energy L.* 2015, 221–245 (abrufbar unter digital.sandiego.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1054&context=jcel) (Stand: 8.4.2021).

- Chan, Nicholas, The 'New' Impacts of the Implementation of Climate Change Response Measures, *RECIEL* 25 (2016), 228–237.
- Chan, Sander/Brandi, Clara/Bauer, Steffen, Aligning Transnational Climate Action with International Climate Governance. The Road from Paris, *RECIEL* 25 (2016), 238–247.
- Chayes, Abram/Chayes, Antonia Handler, *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, Mass 1998.
- CIEL, Promoting Public Participation in Climate Policies. Opportunities at the 48th Session of the Subsidiary Bodies, Climate Governance Note 3 (2018), 1–4 (abrufbar unter ciel.org/wp-content/uploads/2018/04/PromotingParticipation_EntryPoints_SBs48-final.pdf) (Stand: 8.4.2021).
- CIEL, Report from the Katowice Climate Conference. Promoting Human Rights in Climate Action at COP-24, Climate Governance Note 6 (2018), 1–6 (abrufbar unter ciel.org/wp-content/uploads/2018/12/HRCC_Roundletter_COP24_December2018.pdf) (Stand: 8.4.2021).
- Cléménçon, Raymond, The Two Sides of the Paris Climate Agreement. Dismal Failure or Historic Breakthrough?, *JED* 25 (2016), 3–24.
- Climate Assembly UK, *The Path to Net Zero. Climate Assembly UK Full Report*, London 2019.
- Climate Transparency, *Climate Transparency Report. Comparing G20 Climate Action and Responses to the COVID-19 Crisis*, Berlin 2020.
- Coffey, Clare/Espinoza Revollo, Patricia/Harvey, Rowan ua, *Time to Care. Unpaid and Underpaid Care Work and the Global Inequality Crisis*, Oxford 2020 (zitiert: Coffey/Espinoza ua).

Literatur

- Collado, Jeniffer Hanna, Education, Training, Public Awareness, Participation, and Access to Information (Article 12), in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford 2017, S. 292–300.
- Compagnon, Daniel, Governing a Mirage? False Promises of Negative Emissions Technologies, *CCLR* 13 (2019), 104–112.
- Coninck, Heleen de/Sagar, Ambuj, Technology Development and Transfer (Article 10), in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford 2017, S. 258–276.
- Corendea, Cosmin, Hybrid Legal Approaches Towards Climate Change. Concepts, Mechanisms and Implementation, *Ann. Surv. I. & C. L.* 21 (2016), 29–41.
- Cox, Roger, A Climate Change Litigation Precedent. *Urgenda Foundation v The State of the Netherlands*, *JENRL* 34 (2016), 143–163.
- Curbach, Janina V., NGOs als Träger transnationalen und alternativen Wissens. Wissenszulieferer oder Wissenstrategen?, in: Schuppert, Gunnar Folke/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, Baden-Baden, Berlin 2008, S. 129–150.
- Curbach, Janina V., Zwischen Boykott und CSR. Eine Beziehungsanalyse zu Unternehmen und NGOs, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 9 (2008), 368–391.
- Dagnet, Yamide/Levin, Kelly, Transparency (Article 13), in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford 2017, S. 301–318.

Dagnet, Yamide/Northrop, Eliza, Facilitating Implementation and Promoting Compliance (Article 15), in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford 2017, S. 338–351.

Dagnet, Yamide/van Asselt, Harro/Cavalheiro, Goncalo ua, *Designing the Enhanced Transparency Framework, Part 2, Review under the Paris Agreement*, 2017.

Dannenmaier, Eric, The Role of Non-State Actors in Climate Compliance, in: Brunnée, Jutta/Doelle, Meinhard/Rajamani, Lavanya (Hrsg.), *Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime*, Cambridge 2012, S. 149–176.

D’Auvergne, Crispin/Nummelin, Matti, Capacity-building (Article 11), in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford 2017, S. 277–291.

Deese, Brian, Paris Isn’t Burning. Why the Climate Agreement Will Survive Trump, *Foreign Affairs*, 83–92 (abrufbar unter [foreignaffairs.com/articles/2017-05-22/paris-isnt-burning](https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-05-22/paris-isnt-burning)) (Stand: 8.4.2021).

Desierto, Diane, COP25 Negotiations Fail. Can Climate Change Litigation, Adjudication, and/or Arbitration Compel States to Act Faster to Implement Climate Obligations?, (abrufbar unter ejiltalk.org/cop25-negotiations-fail-can-climate-change-litigation-adjudication-and-or-arbitration-compel-states-to-act-faster-to-implement-climate-obligations/) (Stand: 8.4.2021).

Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle, *Der Weltklimarat IPCC. Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen*.

Literatur

Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle/SCNAT/Umweltbundesamt, IPCC-Sonderbericht über Klimawandel und Landsysteme (SRCCL). Hauptaussagen des IPCC-Sonderberichts über Klimawandel, Desertifikation, Landdegradierung, nachhaltiges Landmanagement, Ernährungssicherheit und Treibhausgasflüsse in terrestrischen Ökosystemen, Vorläufige Übersetzung, Version vom 8.8.2019, Bonn 2019 (zitiert: Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle/SCNAT/UBA).

Dikaios, Eleftherios, Überindividueller Umweltrechtsschutz am Beispiel der altruistischen Verbandsklage in der deutschen, griechischen und europäischen Rechtsordnung; Teilband 1, Band / Volume 3 – Studien zum vergleichenden Öffentlichen Recht = Studies in comparative public law, Berlin 2018.

Dimitrov, Radoslav S., The Paris Agreement on Climate Change. Behind Closed Doors, *Global Environmental Politics* 16 (2016), 1-11.

Doelle, Meinhard, The Paris Agreement. Historic Breakthrough or High Stakes Experiment?, *Climate Law* 6 (2016), 1-20.

Dorsch, Marcel J./Flachsland, Christian, A Polycentric Approach to Global Climate Governance, *Global Environmental Politics* 17 (2017), 45-64.

Dröge, Susanne, Klimaverhandlungen in Marrakesch. Für die Umsetzung des Paris-Abkommens ist die kontinuierliche Unterstützung aus Deutschland nötig, *SWP-Aktuell* 2016, 1-4.

Dröge, Susanne, The Paris Agreement 2015. Turning Point for the International Climate Regime, *SWP Research Paper*, Berlin 2016 (zitiert: Dröge).

Dröge, Susanne, Der angekündigte Ausstieg der USA aus dem Paris-Abkommen- was nun?, *ZfU* 40 (2017), 175-176.

- Duyck, Sébastien, MRV in the 2015 Climate Agreement. Promoting Compliance through Transparency and the Participation of NGOs, *CCLR* 8 (2014), 175–187.
- Duyck, Sébastien, Promoting the Principles of the Aarhus Convention in International Forums. The Case of the UN Climate Change Regime, *RECIEL* 24 (2015), 123–138.
- Duyck, Sébastien/Lador, Yves, Human Rights and International Climate Politics. Human Rights into Climate Actions After Paris: Opportunities for the UNFCCC, the Human Rights Institutions and the G-20, Berlin 2016.
- Ecologic Institute/Climact, Planning for Net Zero. Assessing the Draft National Energy and Climate Plans, Berlin 2019.
- Edenhofer, Ottmar/Flachsland, Christian/Stavins, Robert ua, Identifying Options for a New International Climate Regime Arising from the Durban Platform for Enhanced Action, Berlin 2013 (zitiert: Edenhofer/Flachsland ua).
- Edenhofer, Ottmar/Jakob, Michael, Klimapolitik. Ziele, Konflikte, Lösungen, Bd. 2853 – Beck'sche Reihe, 2. Aufl., München 2019.
- Ekardt, Felix, Das Paris-Abkommen zum globalen Klimaschutz. Chancen und Friktionen - auf dem Weg zu einer substanziellen EU-Vorreiterrolle?, *NVwZ* 2016, 355–358.
- Ekardt, Felix/Wieding, Jutta, Rechtlicher Aussagegehalt des Paris-Abkommens. Eine Analyse der einzelnen Artikel, *ZfU* 39 (2016), 36–57.
- Ekardt, Felix/Wieding, Jutta/Zorn, Anika, Paris Agreement, Precautionary Principle and Human Rights: Zero Emissions in Two Decades?, *Sustainability* 10 (2018), 2812.

Literatur

- Elliott, Cynthia/Levin, Kelly/Thwaites, Joe ua, Designing the Enhanced Transparency Framework Part 1, Reporting under the Paris Agreement, 2017.
- Ellis, Jane/Moarif, Sara, Enhancing Transparency of Climate Finance under the Paris Agreement. Lessons from Experience, Climate Change Expert Group 2016, 1–44.
- Ellis, Jane/Wartmann, Sina/Moarif, Sara ua, Operationalising Selected Reporting and Flexibility Provisions in the Paris Agreement, 2018/03 – OECD/IEA Climate Change Expert Group Papers, Paris 2018 (zitiert: Ellis/Wartmann ua).
- Epiney, Astrid, Erster Abschnitt. Gegenstand, Entwicklung, Quellen und Akteure des internationalen Umweltrechts, in: Proelß, Alexander (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, Berlin ua 2017, S. 1–36.
- Epiney, Astrid, Aarhus-Konvention. Handkommentar, NomosKommentar, 2018.
- Europäische Union, Submission by Latvia and the European Commission on Behalf of the European Union and its Member States, Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States, 2015.
- Extinction Rebellion, This Is Not a Drill. The Extinction Rebellion Handbook, London 2019.
- Extinction Rebellion, Wann wenn nicht wir*. Ein Extinction Rebellion Handbuch, 3. Aufl., Frankfurt am Main 2019.
- Falkner, Robert, The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics, *Int Aff* 92 (2016), 1107–1125.
- Fasoli, Elena, Review and Adjustment Procedures Under the Climate Change Treaty Regimes, *CCLR* 11 (2017), 261–267.

- Faure, Michael/Peeters, Marjan, Liability and Climate Change, in: Faure, Michael/Peeters, Marjan (Hrsg.), Oxford Research Encyclopedia of Climate Science, 2019, S. 1–30.
- Figueres, Christiana/Rivett-Carnac, Tom, Future We Choose. Surviving the Climate Crisis, New York 2020.
- Fischer-Lescano, Andreas, Natur als Rechtsperson. Konstellationen der Stellvertretung im Recht, ZUR 29 (2018), 205–216.
- Fischer-Lescano, Andreas/Kommer, Steffen, Zwingende Menschenrechte und ihre Durchsetzung in der Weltgesellschaft, in: Sandkühler, Hans Jörg (Hrsg.), Menschenrechte in die Zukunft denken, 2009, S. 91–108.
- Fisher, Elizabeth/Scotford, Eloise, Climate Change Adjudication: The Need to Foster Legal Capacity. An Editorial Comment, J Environmental Law 28 (2016), 1–4.
- forsa, DBU-Umweltmonitor. Corona-Folgen, Berlin 2020.
- Frank, Will, Überlegungen zur Klimahaftung nach Völkerrecht, NVwZ - Extra 2014, 1–8.
- Frank, Will, Anmerkungen zum Pariser Klimavertrag aus rechtlicher Sicht - insbesondere zu den „(I)NDCs“, der 2°/1,5° Celsius-Schwelle und „loss and damage“ im Kontext völkerrechtlicher Klimaverantwortung, ZUR 27 (2016), 352–358.
- Frank, Will/Schwarte, Christoph, Klimawandel und Völkerrecht. Anmerkungen zu den „Legal Principles Relating to Climate Change“ der International Law Association, ZUR 25 (2014), 643–649 (abrufbar unter zur.nomos.de/fileadmin/zur/doc/Aufsatz_ZUR_14_12.pdf) (Stand: 8.4.2021).

Literatur

- Frank, Will/Schwarte, Christoph, The International Law Association's Legal Principles on Climate Change and Climate Liability Under Public International Law, *Climate Law* 4 (2014), 201–216.
- Frantz, Christiane/Martens, Kerstin, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), *Elemente der Politik*, Wiesbaden 2006 (zitiert: Frantz/Martens).
- Franzius, Claudio, Das Paris-Abkommen zum Klimaschutz. Auf dem Weg zum transnationalen Klimaschutzrecht?, *ZUR* 28 (2017), 515–525.
- Franzius, Claudio, Das Paris-Abkommen zum Klimaschutz als umweltvölkerrechtlicher Paradigmenwechsel, *EurUP* 15 (2017), 166–175.
- Freestone, David, The United Nations Framework Convention on Climate Change. The Basis for the Climate Change Regime, in: Gray, Kevin R./Tarasofsky, Richard/Carlarne, Cinnamon (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford 2016, S. 98–117.
- French, Duncan/Rajamani, Lavanya, Climate Change and International Environmental Law. Musings on a Journey to Somewhere, *J Environmental Law* 25 (2013), 437–461.
- Friedrich, Jürgen, Global Stocktake (Article 14), in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford 2017, S. 319–337.
- Fuhr, Harald/Hickmann, Thomas, Transnationale Klimainitiativen und die internationalen Klimaverhandlungen, *ZfU* 39 (2016), 88–94.
- Gardiner, Stephen, A Perfect Moral Storm. Climate Change, Intergenerational Ethics, and the Problem of Corruption, in: Vanderheiden, Steve (Hrsg.), *Political Theory and Global Climate Change*, Cambridge, Massachusetts 2008, S. 25–42.
- Gärditz, Klaus Ferdinand, Zum transnationalen Mehrwert eines nationalen Kohleausstiegs im Klimaschutzrecht, *ZUR* 29 (2018), 663–672.

Gärditz, Klaus Ferdinand, Die Entwicklungen des Umweltrechts in den Jahren 2016-2018. Rechtsschutz, Klimaschutz und Diesel in Zeiten politischer Polarisierung, *ZfU* 42 (2019), 369-404.

Gastelumendi, Jorge/Gnittke, Inka, Climate Finance (Article 9), in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford 2017, S. 239-257.

Gauger, Anja/Rabatel-Fernel, Mai Pouye/Kulbicki, Louise ua, *The Ecocide Project. 'Ecocide is the Missing 5th Crime Against Peace'*, London 2013 (zitiert: Gauger/Rabatel-Fernel ua).

Gherairi, Jasmina, *Persuasion durch Protest. Protest als Form erfolgsorientierter, strategischer Kommunikation*, Wiesbaden 2015.

Global Witness, *Enemies of the State? How Governments and Business Silence Land and Environmental Defenders*, London 2019.

Goby, Barbara, *Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten im Lichte der Aarhus-Konvention*, Saarbrücken 2015 (Zugleich: Wien, Universität, Dissertation, 2014).

Greenpeace, *A People's Guide. Holding your Government Accountable for Climate Change*, Amsterdam 2018.

Greenpeace, *Warum EU-Recht ein deutsches Klimaschutzgesetz unabhängig macht. Juristische Stellungnahme zum Entwurf des Bundesumweltministeriums für ein deutsches Klimaschutzgesetz vom Februar 2019 mit Schwerpunkt auf die gemeinschaftsrechtlichen Zusammenhänge*, Hamburg 2019.

Greenpeace/ClientEarth, *Kohleausstiegsgesetz. Gesetzentwurf über die Beendigung der Nutzung von Braun- und Steinkohle in Großfeuerungsanlagen*, Hamburg 2019.

Literatur

- Griffin, Michèle, The UN's Role in a Changing Global Landscape, in: Weiss, Thomas G./Daws, Sam (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford 2018, S. 823–841.
- Harris, Paul G., Reconceptualizing Global Governance, in: Dryzek, John S./Norgaard, Richard B./Schlosberg, David (Hrsg.), *Oxford Handbook of Climate Change and Society*, Oxford 2013, S. 639–652.
- Hermwille, Lukas, Auf dem Weg zu einer gerechten globalen Energietransformation? Die Gestaltungsmacht der SDGs und des Paris Agreement, Studie / Friedrich-Ebert-Stiftung, Wuppertal 2017.
- Hermwille, Lukas/Obergassel, Wolfgang, Was bedeutet die Wahl von Donald Trump für die internationale Klimapolitik?, in brief 2016, 1–7 (abrufbar unter epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/6595/file/6595_Hermwille.pdf) (Stand: 8.4.2021).
- Heß, Franziska, Aktivierung der Umweltverbandsklage, ZUR 29 (2018), 686–691.
- Higgins, Polly, *Eradicating Ecocide. Laws and Governance to Prevent the Destruction of our Planet*, 2. Aufl., London 2016.
- Higgins, Polly/Short, Damien/South, Nigel, Protecting the Planet. A Proposal for a Law of Ecocide, *Crime Law Soc Change* 59 (2013), 251–266.
- Höhne, Niklas/Kuramochi, Takeshi/Warnecke, Carsten ua, The Paris Agreement. Resolving the Inconsistency Between Global Goals and National Contributions, *Climate Policy* 17 (2017), 16–32.
- Hovi, Jon/Sprinz, Detlef F./Underdal, Arild, Implementing Long-Term Climate Policy. Time Inconsistency, Domestic Politics, International Anarchy, *Global Environmental Politics* 9 (2009), 20–39 (abrufbar unter uni-potsdam.de/u/sprinz/doc/Hovi.2009.Implementing_Long_Term_Climate_Policy.GEP.pdf) (Stand: 8.4.2021).

Howard, Andrew, Voluntary Cooperation (Article 6), in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary, Oxford 2017.

Hsu, Angel/Cheng, Yaping/Weinfurter, Amy ua, Understanding NAZ-CA. Challenges and Future of the World's Largest Voluntary Climate Action Platform, New Haven 2016 (zitiert: Hsu/Cheng ua).

International Chamber of Commerce, Resolving Climate Change Related Disputes through Arbitration and ADR, Paris 2019.

IPBES, Summary for Policymakers of the Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services, 2019.

IPCC, Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Genf 2007.

IPCC, Summary for Policymakers: Climate Change 2014 Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Genf 2015.

IPCC, Global Warming of 1.5 °C. Chapter 4 - Strengthening and Implementing the Global Response, Genf 2018.

IPCC, Summary for Policymakers: Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5 °C Above Pre-Industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty, Genf 2018.

IPCC, Climate Change and Land. An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems, Summary for Policymakers, Genf 2019.

Literatur

- Jürgens, Helge, Der Ausstieg der USA aus dem Pariser Klimavertrag und die Grenzen der ökologischen Modernisierung, ZfU 40 (2017), 177-179.
- Josipovic, Neven, Klimaschutz im Straßengüterverkehr - technische Möglichkeiten und rechtliche Herausforderungen, ZUR 30 (2019), 23-28.
- Kahl, Verena, Ökologische Revolution am Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte. Besprechung des Rechtsgutachtens Nr. 23 „Umwelt und Menschenrechte“ (OC-23/17), EurUP 17 (2019), 110-131.
- Kahl, Wolfgang/Weller, Marc-Philippe, Climate Change Litigation. A Handbook, München, Oxford, Baden-Baden 2020.
- Kals, Elisabeth/Syme, Geoffrey J./Kärcher, Juliane D. ua, Community Views of Fairness in Environmental Conflicts. Evidence from Germany and Australia, Journal of Environmental Systems 31 (2004), 117-140.
- Karlsson-Vinkhuyzen, Sylvia I./Groff, Maja/Tamás, Peter A. ua, Entry Into Force and Then? The Paris Agreement and State Accountability, Climate Policy 18 (2017), 1-7 (zitiert: Karlsson-Vinkhuyzen ua).
- Kelleher, Orla, The Supreme Court of Ireland’s decision in Friends of the Irish Environment v Government of Ireland (“Climate Case Ireland”), (abrufbar unter ejiltalk.org/the-supreme-court-of-ireland-decision-in-friends-of-the-irish-environment-v-government-of-ireland-climate-case-ireland/?utm_source=mailpoet&utm_medium=emailutm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2) (Stand: 8.4.2021).
- Kemp, Luke, Framework for the Future? Exploring the Possibility of Majority Voting in the Climate Negotiations, Int Env Agree 16 (2016), 757-779.
- Keohane, Robert Owen, The Contingent Legitimacy of Multilateralism, GARNET Working Paper: 2006, 1-24 (abrufbar unter researchgate.net/publication/228621543_The_contingent_legitimacy_of_multilateralism/download) (Stand: 8.4.2021).

- Keohane, Robert Owen/Nye, Joseph S., Redefining Accountability for Global Governance, in: Kahler, Miles/Lake, David A. (Hrsg.), *Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition*, Princeton, Woodstock 2003, S. 386–411.
- Keohane, Robert Owen/Oppenheimer, Michael, Paris. Beyond the Climate Dead End Through Pledge and Review?, PaG 4 (2016), 142–151.
- Khamsi, Kathryn, Emissions Trading. As COP26 is delayed by COVID-19, Some Thoughts on the International Linking of Domestic Schemes, (abrufbar unter ejiltalk.org/emissions-trading-as-cop26-is-delayed-by-covid-19-some-thoughts-on-the-international-linking-of-domestic-schemes/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2) (Stand: 8.4.2021).
- Kinley, Richard, Climate Change after Paris. From Turning Point to Transformation, *Climate Policy* 17 (2017), 9–15.
- Kirchhof, Paul, Die Verbindlichkeit des Rechts, *EurUP* 16 (2018), 24–33.
- Kleinlein, Thomas, Fragmentierungen im Öffentlichen Recht. Diskursvergleich im internationalen und im nationalen Recht, *DVBL* 132 (2017), 1072–1079.
- Kling, Anne, Die Klimaklage gegen RWE. Die Geltendmachung von Klimafolgeschäden auf dem Privatrechtsweg, *KJ Kritische Justiz* 51 (2018), 2103–2224 (abrufbar unter nomos-elibrary.de/10.5771/0023-4834-2018-2-213/die-klimaklage-gegen-rwe-die-geltendmachung-von-klimafolgeschaden-auf-dem-privatrechtsweg-jahrgang-51-2018-heft-2?page=1) (Stand: 8.4.2021).
- Koch-Gröber, Hermann, Das Diesel-Dilemma – Verantwortungen und Perspektiven, *ZfU* 43 (2020), 41–68.

Literatur

- Köck, Wolfgang, Erfordernisse des Umweltrechts im Anthropozän. Rechtskonzepte für eine „Große Transformation“, ZUR 28 (2017), 257–258.
- Köck, Wolfgang, Klimaklage des Peruaners Lluïya gegen RWE abgewiesen, ZUR 28 (2017), 370–374.
- Korhola, Eija-Riitta, *Climate Change as a Political Process. The Rise and Fall of the Kyoto Protocol*, Helsinki 2014.
- Köster, Viola, *Umwelt-NGOs. Über Wirkungen und Nebenwirkungen ihrer Professionalisierung*, Bd. 29 – Personal und Organisation, Berlin 2012.
- Kotzé, Louis J., In Search of a Right to a Healthy Environment in International Law, in: Knox, John H./Pejan, R. (Hrsg.), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge 2018, S. 136–154.
- Kovac, Sarah/Sperfeld, Franziska/Ettl, Severin ua, *Zwischen Klimagerechtigkeit und der Implementierung der NDCs. Beiträge der Zivilgesellschaft zur Klimapolitik in sieben Ländern, 1/2019 – UfU Paper, 2019* (zitiert: Kovac/Sperfeld ua).
- Kreuter-Kirchhof, Charlotte, *Das Pariser Klimaschutzübereinkommen und die Grenzen des Rechts - eine neue Chance für den Klimaschutz*, DVBL 132 (2017), 97–104.
- Kriken, Folmer/Lehner, Flavio/Haustein, Karsten ua, *Attribution of the Role of Climate Change in the Rorest Fires in Sweden 2018*, *Natural Hazards and Earth System Sciences (EGU) 2019*, 1–24 (abrufbar unter researchgate.net/publication/335147907_Attribution_of_the_role_of_climate_change_in_the_forest_fires_in_Sweden_2018) (Stand: 8.4.2021).
- Ku, Charlotte, *International Court of Justice*, in: Weiss, Thomas G./Daws, Sam (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford 2018, S. 190–211.

- Kuyper, Jonathan W./Bäckstrand, Karin/Schroeder, Heike, Institutional Accountability of Nonstate Actors in the UNFCCC. Exit, Voice, and Loyalty, RPR 34 (2017), 88–109.
- Kuyper, Jonathan W./Linnér, Björn-Ola/Schroeder, Heike, Non-State Actors in Hybrid Global Climate Governance. Justice, Legitimacy, and Effectiveness in a Post-Paris Era, WIREs Climate Change 9 (2018), 1–18 (abrufbar unter onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/wcc.497) (Stand: 8.4.2021).
- Lange, Andreas/Löschel, Andreas/Vogt, Carsten ua, On the Self-Interested Use of Equity in International Climate Negotiations, European Economic Review 54 (2010), 359–375.
- Lazarus, Richard J., Super Wicked Problems and Climate Change. Restraining the Present to Liberate the Future, Cornell Law Review 94 (2009), 1153–1234.
- Lefeber, René/Oberthür, Sebastian, Das System der Erfüllungskontrolle des Kyoto-Protokolls. Eine Bestandsaufnahme nach sechs Jahren Praxis, AVR 50 (2012), 420.
- Leggewie, Claus/Messner, Dirk/Schlacke, Sabine, Und doch: Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, GAIA 24 (2015), 10–12 (abrufbar unter die-gdi.de/uploads/media/GAIA1_2015_10_12_Leggewie_et_al.pdf) (Stand: 8.4.2021).
- Leinen, Jo/Bummel, Andreas, Das demokratische Weltparlament. Eine kosmopolitische Vision, Bonn 2017 (zitiert: Leinen/Bummel).
- Leinfelder, Reinhold, Das Zeitalter des Anthropozäns und die Notwendigkeit der großen Transformation. Welche Rolle spielen Umweltpolitik und Umweltrecht?, ZUR 28 (2017), 259–267.

Literatur

- Lenz, Christine/Volmert, Barbara/Hentschel, Anja ua, Die Verknüpfung von Emissionshandelssystemen - sozial gerecht und ökologisch effektiv, Bd. 4 – Interdisciplinary Research on Climate Change Mitigation and Adaption, Kassel 2014 (zitiert: Lenz/Volmert ua).
- Leonardo Nassar de Oliveira, Ana, Forests and Climate Change. Strategies and Challenges for Brazilian Civil Society Organizations Between 2005 and 2010, *RECIEL* 24 (2015), 182–193.
- Lesniewska, Feja/Siegele, Linda, The Talanoa Dialogue. A Crucible to Spur Ambitious Global Climate Action to Stay Within the 1.5 °C Limit, *CCLR* 12 (2018), 41–49.
- Levine, Judith, Adopting and Adapting Arbitration for Climate Change-Related Disputes. The Experience of the Permanent Court of Arbitration, *Transnational Dispute Management* 2018, 1–9 (abrufbar unter transnational-dispute-management.com/article.asp?key=2536) (Stand: 8.4.2021).
- Ley, Hendrik Stephan, Das Instrument der Tierschutz-Verbandsklage. Hintergründe theoretische Grundlagen und praktische Umsetzung, Band 101 – Duncker & Humblot eLibrary : Rechts- und Staatswissenschaften, Berlin 2018.
- Lin, Jolene, The First Successful Climate Negligence Case. A Comment on Urgenda Foundation versus The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment), *Climate Law* 5 (2015), 65–81.
- Lipschutz, Ronnie D./McKendry, Corina, Social Movements and Global Civil Society, in: Dryzek, John S./Norgaard, Richard B./Schlosberg, David (Hrsg.), *Oxford Handbook of Climate Change and Society*, Oxford 2013, S. 369–383.
- Mace, M. J., Mitigation Commitments Under the Paris Agreement and the Way Forward, *Climate Law* 6 (2016), 21–39.

- Mace, M. J./Verheyen, Roda, Loss, Damage and Responsibility after COP 21. All Options Open for the Paris Agreement, *RECIEL* 25 (2016), 197–214.
- Makomere, Reuben/Liti Mbeva, Kennedy, Squaring the Circle. Development Prospects Within the Paris Agreement, *CCLR* 12 (2018), 31–40.
- Maljean-Dubois, Sandrine, The Paris Agreement. A New Step in the Gradual Evolution of Differential Treatment in the Climate Regime?, *RECIEL* 25 (2016), 151–160.
- Maljean-Dubois, Sandrine/Spencer, Thomas/Wemaëre, Matthieu, The Legal Form of the Paris Climate Agreement. A Comprehensive Assessment of Options, *CCLR* 9 (2015), 68–84.
- Maljean-Dubois, Sandrine/Wemaëre, Matthieu, The Paris Agreement. A Starting Point Towards Achieving Climate Neutrality?, *CCLR* 10 (2016), 1–4.
- Markus, Till, Die Problemwirksamkeit des internationalen Klimaschutzrechts. Ein Beitrag zur Diskussion um die Effektivierung völkerrechtlicher Verträge, *ZaöRV* 76 (2016), 715–752.
- Mashaw, Jerry L., Accountability and Institutional Design. Some Thoughts on the Grammar of Governance, in: Dowdle, Michael W. (Hrsg.), *Public Accountability. Designs, Dilemmas and Experiences*, Cambridge 2006, S. 115–156.
- Matsumoto, Tadashi/Allain-Dupré, Dorothée/Crook, Jonathan ua, An Integrated Approach to the Paris Climate Agreement. The Role of Regions and Cities, 2019/13 – OECD Regional Development Working Papers, Paris 2019 (zitiert: Matsumoto/Allain-Dupré ua).

Literatur

- Matsuo, Naoki, *Designing the Modalities, Procedures and Guidelines for the Enhanced Transparency Framework for Action under the Paris Agreement on Climate Change. How to Utilize the Framework for Broader Objectives beyond Transparency*, IGES Discussion Paper, Kamiyamaguchi, Hayama, Kanagawa 2017.
- Mayer, Benoit, *The Applicability of the Principle of Prevention to Climate Change. A Response to Zahar*, *Climate Law* 5 (2015), 1-24.
- Mayer, Benoit, *Human Rights in the Paris Agreement*, *Climate Law* 6 (2016), 109-117.
- Mayer, Benoit, *Editorial Special Issue. Legal Aspects of the 1.5 °C Target*, *CCLR* 12 (2018), 1-5 (abrufbar unter cclr.lexion.eu/article/cclr/2018/1/3/display/html) (Stand: 8.4.2021).
- Mayer, Benoit, *Bioenergy with Carbon Capture and Storage: Existing and Emerging Legal Principles*, *CCLR* 13 (2019), 113-121.
- McGee, Jeffrey/Steffek, Jens, *The Copenhagen Turn in Global Climate Governance and the Contentious History of Differentiation in International Law*, *J Environmental Law* 28 (2016), 37-63.
- Mégret, Frédéric, *Civil Disobedience and International Law. Sketch for a Theoretical Argument*, *SSRN Journal* 2008, 1-34.
- Mehling, Michael, *The Comparative Law of Climate Change. A Research Agenda*, *RECIEL* 24 (2015), 341-352.
- Meijer, Albert, *Does Transparency Lead to More Compliance? Critical Remarks on the Relation Between Transparency and Compliance*, *EFFL* 2 (2007), 264-269.
- Meyer-Abich, Klaus Michael, *Wege zum Frieden mit der Natur. Praktische Naturphilosophie für die Umweltpolitik*, Bd. 10661 - Dtv Sachbuch, München 1986.

- Mitchell, Ronald B., *Climate Law: Accomplishments and Areas for Growth*, *Climate Law* 8 (2018), 135–150.
- Morgenstern, Lutz/Dehnen, Milan, *Eine neue Ära für den internationalen Klimaschutz. Das Übereinkommen von Paris*, *ZUR* 27 (2016), 131–138.
- Morgera, Elisa, *Corporate Accountability*, in: Morgera, Elisa/Kulovesi, Kati (Hrsg.), *Research Handbook on International Law and Natural Resources*, Cheltenham 2016, S. 109–131.
- Murdie, Amanda/Urpelainen, Johannes, *Why Pick on Us? Environmental INGOs and State Shaming as a Strategic Substitute*, *PSR* 63 (2015), 353–372.
- Murphy-Gregory, Hannah, *Governance via Persuasion. Environmental NGOs and the Social Licence to Operate*, *Environmental Politics* 27 (2017), 320–340.
- Nachmany, Michal/Setzer, Joana, *Global Trends in Climate Change Legislation and Litigation. 2018 Snapshot*, Policy brief, 2018.
- Nasiritousi, Naghmeh/Hjerpe, Mattias/Linnér, Björn-Ola, *The Roles of Non-State Actors in Climate Change Governance. Understanding Agency Through Governance Profiles*, *Int Env Agree* 16 (2016), 109–126.
- Nasiritousi, Naghmeh/Linnér, Björn-Ola, *Open or Closed Meetings? Explaining Nonstate Actor Involvement in the International Climate Change Negotiations*, *Int Env Agree* 16 (2016), 127–144.
- NYDF Assessment Partners, *Protecting and Restoring Forests: A Story of Large Commitments yet Limited Progress. New York Declaration on Forests Five-Year Assessment Report*, New York 2019 (zitiert: NYDF).

Literatur

- Obergassel, Wolfgang/Arens, Christof/Hermwille, Lukas ua, Paris Agreement: Ship Moves Out of the Drydock. An Assessment of COP24 in Katowice, CCLR 13 (2019), 3–18 (zitiert: Obergassel/Arens/Hermwille ua).
- Obergassel, Wolfgang/Arens, Christof/Hermwille, Lukas ua, Phoenix from the Ashes. An Analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Wuppertal 2016 (zitiert: Obergassel/Arens ua).
- Oberthür, Sebastian, Compliance under the Evolving Climate Change Regime, in: Gray, Kevin R./Tarasofsky, Richard/Carlarne, Cinnamon (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford 2016, S. 121–136.
- Oberthür, Sebastian, Perspectives on EU Implementation of the Paris Outcome, CCLR 10 (2016), 34–45.
- Oberthür, Sebastian/Bodle, Ralph, Legal Form and Nature of the Paris Outcome, *Climate Law* 6 (2016), 40–57.
- Oberthür, Sebastian/Buck, Matthias/Müller, Sebastian ua, Participation of Non-Governmental Organisations in International Environmental Governance. Legal Basis and Practical Experience, Bd. 2002,11 – Berichte / Umweltbundesamt, Berlin 2002 (zitiert: Oberthür/Buck ua).
- Oberthür, Sebastian/Northrop, Eliza, Towards an Effective Mechanism to Facilitate Implementation and Promote Compliance under the Paris Agreement, *Climate Law* 8 (2018), 39–69.
- Oberthür, Sebastian/Ott, Hermann E., *The Kyoto Protocol. International Climate Policy for the 21st Century*, Berlin 1999.
- O’Donnell, Erin L./Talbot-Jones, Julia, Creating Legal Rights for Rivers. Lessons from Australia, New Zealand, and India, *E&S* 23 (2018), 1–10.

- Ostrom, Elinor, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, The political economy of institutions and decisions, Cambridge 1990.
- Ott, Hermann E., *Vorreiterkoalitionen zum Klimaschutz gesucht*, in: Sommer, Jörg/Müller, Michael (Hrsg.), *Unter 2 Grad? Was der Weltklimavertrag wirklich bringt*, Stuttgart 2016, S. 150-158.
- Ott, Hermann E./Hermwille, Lukas/Obergassel, Wolfgang, *Klimapolitik trotz(t) Trump*. Globaler Klimaschutz nach dem Rückzug der USA, in brief 2017, 1-8 (abrufbar unter epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/6788/file/6788_Ott.pdf) (Stand: 8.4.2021).
- Paavola, Jouni, *Climate Change. The Ultimate Tragedy of the Commons?*, in: Ostrom, Elinor/Cole, Dan H. (Hrsg.), *Property in Land and Other Resources*, Cambridge, Massachusetts 2012, S. 417-433.
- Papadopoulos, Yannis, *On the Embeddedness of Deliberative Systems*, in: Parkinson, John/Mansbridge, Jane J. (Hrsg.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge 2012, S. 125-150.
- Pauleweit, Kathleen/Zschiesche, Michael/Habigt, Lisa, *Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten in der Bundesrepublik Deutschland*. Ausführlicher Bericht, Berlin 2021 (zitiert: Pauleweit/Zschiesche ua).
- Peel, Jacqueline/Osofsky, Hari M., *Why Climate Change Litigation Matters*, in: Peel, Jacqueline/Osofsky, Hari M. (Hrsg.), *Climate Change Litigation*, Cambridge 2015, S. 1-27.
- Peel, Jacqueline/Osofsky, Hari M., *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, TEL 7 (2018), 37-67 (abrufbar unter cambridge.org/core/journals/transnational-environmental-law/article/rights-turn-in-climate-change-litigation/0E35456D7793968F37335429C1163EA1) (Stand: 8.4.2021).

Literatur

- Pekkarinen, V./Toussaint, P./van Asselt, H., Loss and Damage after Paris: Moving Beyond Rhetoric, CCLR 13 (2019), 31–49.
- Pfrommer, Tobias/Goeschl, Timo/Proelss, Alexander ua, Establishing Causation in Climate Litigation. Admissibility and Reliability, Climate Change 152 (2019), 67–84 (zitiert: Pfrommer).
- Phillips, Freedom-Kai, Participation of Non-Party Stakeholders under the UNFCCC. Options for Future Engagement, Bd. 205 – CIGI Papers, 2018.
- Pinzler, Petra/Ulrich, Bernd, Anders leben? Anders regieren!, Zeit Online 2018.
- Preston, Brian J., The Contribution of the Courts in Tackling Climate Change, J Environmental Law 28 (2016), 11–17.
- Preston, Christopher James, Climate Justice and Geoengineering. Ethics and Policy in the Atmospheric Anthropocene, London 2016.
- Putnam, Robert D., Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games, International Organization 42 (1988), 427–460.
- Rajamani, Lavanya, The 2015 Paris Agreement. Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations, J Environmental Law 28 (2016), 337–358.
- Rajamani, Lavanya, Human Rights in the Climate Change Regime, in: Knox, John H./Pejan, R. (Hrsg.), The Human Right to a Healthy Environment, Cambridge 2018, S. 236–251.
- Rajamani, Lavanya/Guérin, Emmanuel, Central Concepts in the Paris Agreement and How They Evolved, in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary, Oxford 2017, S. 74–90.

- Ramsauer, Ulrich, *Eigenrechte der Natur. Verwaltungsrechtliche Überlegungen*, Metropolis 2011, 1–15 (abrufbar unter metropolis-verlag.de/Eigenrechte-der-Natur---Verwaltungsrechtliche-Ueberlegungen/12551/book.do) (Stand: 8.4.2021).
- Reeh, Greta, *Climate Change in the Human Rights Committee*, (abrufbar unter ejiltalk.org/climate-change-in-the-human-rights-committee/) (Stand: 8.4.2021).
- Rehmet, Frank, *Volksbegehrensbericht 2019*, Berlin 2019.
- Rehmet, Frank/Sterk, Thorsten/Mittendorf, Volker ua, *Bürgerbegehrensbericht 2018*, Berlin 2019 (zitiert: Rehmet/Sterk ua).
- Reif, Christiane/Schenker, Oliver, *The Road to Paris. Towards a Fair and Effective Climate Agreement?*, ZEW policy brief 5 (2015), 1–4.
- Rittberger, Volker, *Global Governance. From 'Exclusive' Executive Multilateralism to Inclusive, Multipartite Institutions*, Bd. 52 – Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Tübingen 2008.
- Rockström, Johan/Schellnhuber, Hans Joachim/Hoskins, Brian ua, *The World's Biggest Gamble, Earth's Future 4* (2016), 465–470 (abrufbar unter agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/2016EF000392) (Stand: 8.4.2021) (zitiert: Rockström/Schellnhuber ua).
- Rockström, Johan/Steffen, Will/Noone, Kevin ua, *Planetary Boundaries. Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, E&S 14 (2009), 32–65 (zitiert: Rockström/Steffen ua).
- Rogelj, Joeri/den Elzen, Michel/Höhne, Niklas ua, *Paris Agreement Climate Proposals Need a Boost to Keep Warming well below 2 °C*, Nature 534 (2016), 631–639.

Literatur

- Rosenau, James N., *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, International Peace Academy occasional paper series, Boulder 1990.
- Rosin, Peter/Michaelis, Jana/Heck, Volker, *Climate Change Litigation*, Berlin 2021.
- Rowell, Arden/van Zeben, Josephine, *A New Status Quo? The Psychological Impact of the Paris Agreement on Climate Change*, EJRR 7 (2016), 49–53.
- Saiger, Anna-Julia, *Domestic Courts and the Paris Agreement's Climate Goals. The Need for a Comparative Approach*, TEL 2 (2019), 1–18.
- Saurer, Johannes, *Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht. Eine rechtsvergleichende Analyse*, ZUR 29 (2018), 679–686.
- Saurer, Johannes, *Verfahrensregeln im internationalen Klimaschutzrecht*, NuR 41 (2019), 145–151.
- Saurer, Johannes/Purnhagen, Kai, *Klimawandel vor Gericht. Der Rechtsstreit der Nichtregierungsorganisation „Urgenda“ gegen die Niederlande und seine Bedeutung für Deutschland*, ZUR 27 (2016), 17–23.
- Savaresi, Annalisa, *A Glimpse into the Future of the Climate Regime. Lessons from the REDD+ Architecture*, RECIEL 25 (2016), 186–196.
- Savaresi, Annalisa, *The Paris Agreement. A New Beginning?*, JENRL 34 (2016), 16–26.
- Savaresi, Annalisa/Auz, Juan, *Climate Change Litigation and Human Rights: Pushing the Boundaries*, Climate Law 9 (2019), 244–262.

- Schedler, Andreas, *Conceptualizing Accountability*, in: Schedler, Andreas/Diamond, Larry Jay/Plattner, Marc F. (Hrsg.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Colorado, London 1999, S. 13–28.
- Schlacke, Sabine, *Der Willensbekundung müssen Taten folgen*, in: Sommer, Jörg/Müller, Michael (Hrsg.), *Unter 2 Grad? Was der Weltklimavertrag wirklich bringt*, Stuttgart 2016, S. 169–176.
- Schlacke, Sabine, *Die Pariser Klimavereinbarung. Ein Durchbruch? Ja (!), aber...*, ZUR 27 (2016), 65–66.
- Schlacke, Sabine, *COP 23. nach der COP ist vor der COP*, ZUR 29 (2018), 1–3.
- Schlacke, Sabine, *Umweltrecht, Nomos Lehrbuch*, 7. Aufl., Baden-Baden 2019.
- Schlacke, Sabine/Köster, Miriam, *The Proposal for a Paris Climate Agreement of the German Advisory Council on Global Change (WBGU). With Particular Focus on the Role of a World Citizen Movement*, in: Michelot, Agnès (Hrsg.), *Justice climatique. Enjeux et perspectives*, Bruxelles 2016, S. 265–276.
- Schleich, Joachim/Dütschke, Elisabeth/Schwirplies, Claudia ua, *Citizens' Perceptions of Justice in International Climate Policy. An Empirical Analysis*, *Climate Policy* 16 (2016), 50–67.
- Schmidt, Alexander/Schrader, Christian/Zschesche, Michael, *Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht*, München 2014 (zitiert: Schmidt/Schrader ua).
- Schmidt, Alexander/Zschesche, Michael, *Die umweltrechtliche Verbandsklage im Zeitraum von 2013 bis 2016 – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung*, NuR 40 (2018), 443–452.

Literatur

- Schneider, Tobias, Ley, Hendrik Stephan: Das Instrument der Tierschutz-Verbandsklage, NuR 41 (2019), 188.
- Schröder, Meinhard, Die Wirkkraft der Menschenrechte im Klimawandel unter besonderer Berücksichtigung des Pariser Übereinkommens vom 12. Dezember 2015, EurUP 16 (2018), 86-92.
- Schroeder, Heike/Boykoff, Maxwell T./Spiers, Laura, Equity and State Representations in Climate Negotiations, Nature Clim Change 2 (2012), 834-836.
- Schroeder, Mike/Wapner, Paul, Non-Governmental Organizations, in: Weiss, Thomas G./Daws, Sam (Hrsg.), The Oxford Handbook on the United Nations, Oxford 2018, S. 346-357.
- Schuijers, Laura, Australian Climate Change Law after the Adani Coal Mine Case, CCLR 11 (2017), 64-73.
- Schwarte, Christoph/Byrne, Ruth, International Climate Change Litigation and the Negotiation Process, OGEL 2011, 1-24 (abrufbar unter ogel.org/article.asp?key=3092) (Stand: 8.4.2021).
- Schwarz, Rixa/Bals, Christoph/Baldrich, Roxana ua, Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen beschlossen. Auswertung der Ergebnisse der COP24 in Katowice, Hintergrundpapier, Bonn, Berlin 2019 (zitiert: Schwarz/Bals ua).
- SCNAT/Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle/Umweltbundesamt, IPCC-Sonderbericht über 1,5 °C globale Erwärmung. Ein IPCC-Sonderbericht über die Folgen einer globalen Erwärmung um 1,5 °C gegenüber vorindustriellem Niveau und die damit verbundenen globalen Treibhausgasemissionspfade im Zusammenhang mit einer Stärkung der weltweiten Reaktion auf die Bedrohung durch den Klimawandel, nachhaltiger Entwicklung und Bemühungen zur Beseitigung von Armut, 2018 (zitiert: SCNAT/IPCC/UBA).

- Setzer, Joana/Byrnes, Rebecca, *Global Trends in Climate Change Litigation. 2020 Snapshot, Policy Report*, London 2020.
- Shikhelman, Vera, *Implementing Decisions of International Human Rights Institutions – Evidence from the United Nations Human Rights Committee*, *European Journal of International Law* 30 (2019), 753–777.
- Shishlov, Igor/Morel, Romain/Bellassen, Valentin, *Compliance of the Parties to the Kyoto Protocol in the First Commitment Period*, *Climate Policy* 16 (2016), 768–782.
- Siegele, Linda, *Loss and Damage (Article 8)*, in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford 2017, S. 224–238.
- Sindico, Francesco, *Paris, Climate Change, and Sustainable Development*, *Climate Law* 6 (2016), 130–141.
- Snyder, Francis G./Lu, Yi, *The Future of Transnational Law. EU, USA, China and the BRICS*, *Travaux de droit international et européen*, Bruxelles 2015.
- Stäsche, Uta, *Entwicklungen des Klimaschutzrechts und der Klimapolitik 2015/2016. Internationale und europäische Ebene (Teil 1) einschließlich Pariser Klimaschutzabkommen*, *EnWZ* 5 (2016), 303–309.
- Steffek, Jens, *Zähmt zivilgesellschaftliche Partizipation die internationale Politik? Vom exekutiven zum partizipativen Multilateralismus*, *Leviathan* 2008, 105–122.
- Steffek, Jens, *Public Accountability and the Public Sphere of International Governance*, *Ethics & International Affairs* 24 (2010), 45–68.
- Stern, Nicholas Herbert, *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Norwich 2007 (zitiert: Stern).

Literatur

- Stoll, Peter-Tobias/Krüger, Hagen, Klimawandel, in: Proelß, Alexander (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, Berlin, Boston 2017, S. 283–319.
- Stone, Christopher D., Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects, *Southern California Law Review* 45 (1972), 450–501 (abrufbar unter iseethics.files.wordpress.com/2013/02/stone-christopher-d-should-trees-have-standing.pdf) (Stand: 8.4.2021).
- Strauss, Andrew, Climate Change Litigation: Opening the Door to the International Court of Justice, in: Burns, William C. G./Osofsky, Hari M. (Hrsg.), *Adjudicating Climate Change*, Cambridge 2009, S. 334–356.
- Streck, Charlotte, Vertragsgestaltung im Wandel der internationalen Klimapolitik. Das Paris Abkommen setzt auf Freiwilligkeit anstatt vorgegebener Ziele, *ZUR* 30 (2019), 13–23.
- Suárez Pérez, Irene/Churie Kallhauge, Angela, Adaptation (Article 7), in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford 2017, S. 196–223.
- Suryapratim, Roy, Urgenda II and its Discontents, *CCLR* 13 (2019), 130–141.
- Tabau, Anne-Sophie, Evaluation of the Paris Climate Agreement According to a Global Standard of Transparency, *CCLR* 10 (2016), 23–33.
- Tanzi, Attila/Pitea, Cesare, Non-Compliance Mechanisms. Lessons Learned and the Way Forward, in: Treves, Tullio/Pineschi, Laura/Tanzi, Attila ua (Hrsg.), *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, Den Haag 2009, S. 569–580.
- Tänzler, Dennis, Next exit Paris - die USA einmal mehr am klimapolitischen Scheideweg, *ZfU* 40 (2017), 180–182.

Taylor, Bob Pepperman, *The Routledge Guidebook to Thoreau's Civil Disobedience*, Routledge Guides to the Great Books, Oxfordshire, [England], New York, New York 2015.

The Citizens' Assembly, *How the State Can Make Ireland a Leader in Tackling Climate Change. Third Report and Recommendations of the Citizens' Assembly*, Dublin 2018.

The Economist intelligence Unit, *Democracy Index 2018. Me too? Political Participation, Protest and Democracy*, A Report by The Economist Intelligence Unit, London, New York, Hong Kong 2019 (zitiert: EIU).

The Economist intelligence Unit, *Democracy Index 2019. A Year of Democratic Setbacks and Popular Protest*, A Report by The Economist Intelligence Unit, London, New York, Hong Kong 2020 (zitiert: EIU).

The Economist intelligence Unit, *The Inclusive Internet Index 2020. Executive Summary*, Commissioned by Facebook, The Economist intelligence Unit 2020 (zitiert: EIU).

Tobin, Paul/Schmidt, Nicole M./Tosun, Jale ua, *Mapping States' Paris Climate Pledges. Analysing Targets and Groups at COP 21*, *Global Environmental Change* 48 (2018), 11–21 (zitiert: Tobin/N. Schmidt ua).

Uekötter, Frank, *Triumph der Nationalstaaten*, in: Sommer, Jörg/Müller, Michael (Hrsg.), *Unter 2 Grad? Was der Weltklimavertrag wirklich bringt*, Stuttgart 2016, S. 184–191.

Umweltbundesamt, *Geo-Engineering. Wirksamer Klimaschutz oder Größenwahn?*, Dessau-Roßlau 2011.

Umweltbundesamt, *Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte. Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Argumenten und Positionen zur Umweltverbandsklage, zugleich ein rechtvergleichender Beitrag zur weiteren Diskussion des Verbandsrechtsschutzes im Umweltbereich*, 2017.

Literatur

Umweltbundesamt, Freiwillige CO₂-Kompensation durch Klimaschutzprojekte, Dessau-Roßlau 2018.

Umweltbundesamt, Grundlagen der Berücksichtigung des Klimawandels in UVP und SUP, Dessau-Roßlau 2018.

Umweltbundesamt, UVP- Änderungsrichtlinie 2014/52/EU und Klimawandel. Abschlussbericht, Dessau-Roßlau 2020.

UNECE, Promoting Public Participation in International Forums. A Snapshot on the Almaty Guidelines to the Aarhus Convention, (abrufbar unter unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/ppif/Leaflet_PPIF_final_EN.pdf) (Stand: 8.4.2021).

UNECE, The Aarhus Convention. An Implementation Guide: Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), 2. Aufl., New York, Genf 2014.

UNECE, Guide to the Aarhus Convention Compliance Committee, 2. Aufl., Genf 2019.

UNEP, Environmental Rule of Law. First Global Report, Nairobi 2019 (abrufbar unter unep.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report) (Stand: 29.6.2021).

UNEP, The Emissions Gap Report 2018, Nairobi 2019 (abrufbar unter wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26895/EGR2018_FullReport_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (Stand: 29.6.2021).

UNEP, The Emissions Gap Report 2019, Nairobi 2019 (abrufbar unter wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30797/EGR2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (Stand: 29.6.2021).

UNEP, *Putting Rio Principle 10 into Action. An Implementation Guide for the UNEP Bali Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters*, Nairobi 2015.

UNFCCC, *Non-Governmental Organization Constituencies*, Bonn 2014.

UNFCCC, *Guidelines for the Participation of Representatives of NGOs at Meetings of the Bodies of the UNFCCC*, Bonn 2017.

UNFCCC, *Trust Fund for Participation in the UNFCCC Process*, Bonn 2017.

UNFCCC, *UNFCCC Secretariat Guidelines for Partnership*, B/2017/1 – Secretariat Bulletin, Bonn 2017.

UNFCCC, *Observer Guide. COP 24 Edition*, Bonn 2018.

UNFCCC, *Side Events and Exhibits Application Manual*, Bonn 2018.

UNFCCC, *Talanoa Dialogue for Climate Ambition. Summary of the Talanoa Dialogue at the May Sessions*, Bonn 2018.

UNFCCC/UNDP, *NDC Global Outlook Report 2019. The Heat is On, Taking Stock of Global Climate Ambition*, Bonn, New York 2019.

Unger, Moritz von, *Das Übereinkommen von Paris. Die rechtliche Einbindung nicht-staatlicher Akteure*, ZUR 29 (2018), 650–656.

van Asselt, Harro, *Editorial*, RECIEL 25 (2016), 139–141.

van Asselt, Harro, *The Role of Non-State Actors in Reviewing Ambition, Implementation, and Compliance under the Paris Agreement*, *Climate Law* 6 (2016), 91–108.

van Asselt, Harro/Bossner, Stefan, *The Shape of Things to Come. Global Climate Governance after Paris*, CCLR 10 (2016), 46–61.

Literatur

- van Asselt, Harro/Weikmans, Romain/Roberts, J. Timmons, *Pocket Guide to Transparency under the UNFCCC*, Oxford 2017.
- van der Meulen, Bernd, *Transparency and Disclosure. Legal Dimensions of a Strategic Discussion*, *EFFL 2* (2007), 270-278.
- van Erp, Judith, *Effects of Disclosure on Business Compliance. A Framework for the Analysis of Disclosure Regimes*, *EFFL 2* (2007), 255-263.
- van Oldenborgh, Geer Jan/Otto, Friederike/Haustein, Karsten ua, *Climate Change Increases the Probability of Heavy Rains Like Those of Storm Desmond in the UK. An Event Attribution Study in Near-Real Time*, *Hydrology and Earth System Sciences 12* (2015), 13197-13126.
- van Oldenborgh, Geert Jan/Otto, Friederike/Haustein, Karsten ua, *Human Contribution to the Record-breaking July 2019 Heat Wave in Western Europe, 2019* (zitiert: van Oldenborgh/Otto ua).
- van Oldenborgh, Geert Jan/Philip, Sjoukje/Kew, Sarah ua, *Human Contribution to the Record-Breaking June 2019 Heat Wave in France, 2019* (zitiert: van Oldenborgh/Philip ua).
- Varvaštian, Samvel, *Climate Change and the Constitutional Obligation to Protect Natural Resources. The Pennsylvania Atmospheric Trust Litigation*, *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy 7* (2017), 209-226.
- Verheyen, Roda, *Climate Change Damage and International Law. Prevention Duties and State Responsibility*, Bd. 54 – *Developments in international law*, Leiden 2005.
- Verheyen, Roda/Zengerling, Cathrin, *International Dispute Settlement*, in: Gray, Kevin R./Tarasofsky, Richard/Carlarne, Cinnamon (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford 2016, S. 418-440.

- Vermont Law School, Submission from Vermont Law School on the Paris Committee on Capacity Building's Call for Information and Suggestions Regarding the Web-Based Capacity-Building Portal, South Royalton 2017.
- Voigt, Christina, Chapter I.13. The Potential Roles of the ICJ in Climate Change-Related Claims, in: Faure, Michael (Hrsg.), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, Cheltenham, UK 2016, S. 152–166.
- Voigt, Christina, Climate Change and Damages, in: Gray, Kevin R./Tarasofsky, Richard/Carlarne, Cinnamon (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford 2016, S. 465–494.
- Voigt, Christina, The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement, *RECIEL* 25 (2016), 161–173.
- Voigt, Christina, Institutional Arrangements and Final Clauses (Articles 16-29), in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford 2017, S. 352–372.
- Walter, Christian, Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Steuerungskraft des Völkerrechts, *ZaöRV* 76 (2016), 363–389 (abrufbar unter zaoerv.de/76_2016/76_2016_2_a_363_390.pdf) (Stand: 9.4.2021).
- Watson, Charlene/Schalatek, Liane, The Global Climate Finance Architecture, *Climate Finance Fundamentals* 2 (2019), 1–6 (abrufbar unter climatefundsupdate.org/wp-content/uploads/2019/03/CFF2-2018-ENG.pdf) (Stand: 8.4.2021).
- Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung. Sondergutachten 2014*, Berlin 2014 (zitiert: WBGU).
- Weder, Dietrich Jörn, *Umwelt. Bedrohung und Bewahrung*, Bd. 14 – Zeitbilder, Bonn 2003.

Literatur

- Wegener, Bernhard W., Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss? Klimaklagen testen die Grenzen des Rechtsschutzes, ZUR 30 (2019), 3-13.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von, Zur Frage der Legitimität der NGOs im globalen Machtkonflikt. Ein einführender Beitrag, in: Brunnengräber, Achim/Weizsäcker, Ernst Ulrich von/Walk, Heike (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess, Opladen 2001, S. 23-26.
- Wewerinke-Singh, Margaretha, State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law, London 2019.
- Wewerinke-Singh, Margaretha/Salili, Diana Hinge, Between Negotiations and Litigation: Vanuatu's Perspective on Loss and Damage from Climate Change, Climate Policy 2019, 1-12.
- Winkler, Harald, Mitigation (Article 4), in: Klein, Daniel/Carazo, María Pía/Doelle, Meinhard ua (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary, Oxford 2017, S. 141-165.
- Winter, Gerd, Rechtsprobleme im Anthropozän. Vom Umweltschutz zur Selbstbegrenzung, ZUR 28 (2017), 267-276.
- Wirth, David A., Cracking the American Climate Negotiators' Hidden Code: United States Law and the Paris Agreement, Climate Law 6 (2016), 152-170.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Rechtliche Grundlagen und Möglichkeiten für Klima-Klagen gegen Staat und Unternehmen in Deutschland, WD 7 - 3000 - 116/16, Berlin 2016.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Verfassungsmäßigkeit eines umfassenden Verbots der Werbung für Tabakerzeugnisse. Sachstand, WD 10 - 3000 - 023/16, Berlin.

- Witthaus, Ben, From Copenhagen to Cancun. Driving-Forces in the International Climate Regime, Bochum, Ruhr-Universität, Masterthesis, Hamburg 2011.
- Woolaver, Hannah, From Joining to Leaving. Domestic Law's Role in the International Legal Validity of Treaty Withdrawal, *European Journal of International Law* 30 (2019), 73-104.
- World Economic Forum, The Global Risks Report 2020. Insight Report, 15. Aufl., Cologny/Geneva 2020.
- Wurzel, Rüdiger K. W./Connelly, James, Environmental NGOs. Taking a Lead?, in: Wurzel, Rüdiger K. W./Connelly, James (Hrsg.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, London 2011, S. 214-232.
- Yamineva, Yulia, Climate Finance in the Paris Outcome. Why Do Today What You Can Put Off Till Tomorrow?, *RECIEL* 25 (2016), 174-185.
- Zahar, Alexander, Methodological Issues in Climate Law, *Climate Law* 5 (2015), 25-34.
- Zengerling, Cathrin, Greening International Jurisprudence. Environmental NGOs before International Courts, Tribunals, and Compliance Committees, Bd. 17 - Legal Aspects of Sustainable Development, Leiden, Boston 2013.
- Zihua, Gu/Voigt, Christina/Werksman, Jacob, Facilitating Implementation and Promoting Compliance With the Paris Agreement Under Article 15. Conceptual Challenges and Pragmatic Choices, *Climate Law* 9 (2019), 65-100.
- Zschesche, Michael, Der Pariser Klimavertrag. Rechte haben und Rechte durchsetzen, *Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland* 2016, 1-5.

ANHANG

Auszug aus dem Pariser Übereinkommen (deutsche Übersetzung)²⁰³¹

Artikel 13

1. Hiermit wird zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und zur Förderung einer wirksamen Umsetzung ein erweiterter Transparenzrahmen für Maßnahmen und Unterstützung geschaffen, der durch eine inhärente Flexibilität die unterschiedlichen Kapazitäten der Vertragsparteien berücksichtigt und auf gemeinsamen Erfahrungen aufbaut.
2. Der Transparenzrahmen bietet denjenigen Vertragsparteien, die Entwicklungsländer und in Anbetracht ihrer Kapazitäten darauf angewiesen sind, Flexibilität bei der Durchführung dieses Artikels. Die in Absatz 13 genannten Modalitäten, Verfahren und Leitlinien tragen dieser Flexibilität Rechnung.
3. Der Transparenzrahmen stützt sich auf die Transparenzregelungen aufgrund des Rahmenübereinkommens und verstärkt sie, wobei die besonderen Gegebenheiten der am wenigsten entwickelten Länder und der kleinen Inselstaaten unter den Entwicklungsländern berücksichtigt werden; er wird in einer vermittelnden, zurückhaltenden und nicht auf Strafen ausgerichteten Weise unter Achtung der nationalen Souveränität angewendet und vermeidet es, die Vertragsparteien unangemessenen zu belasten.
4. Die Transparenzregelungen aufgrund des Rahmenübereinkommens einschließlich der nationalen Mitteilungen, der Zweijahresberichte und der aktualisierten Zweijahresberichte, der internationalen Bewertung und Überprüfung und der internationalen Konsultation und Analyse sind Bestandteil der Erfahrungen, auf die bei der Erarbeitung der Modalitäten, Verfahren und Leitlinien nach Absatz 13 zurückgegriffen wird.

²⁰³¹ Dt. Übersetzung vom BMU, <bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/paris_abkommen_bf.pdf> (Stand: 31.7.2020).

5. Zweck des Rahmens für die Transparenz der Maßnahmen ist es, als Beitrag zu der weltweiten Bestandsaufnahme nach Artikel 14 ein klares Verständnis zu vermitteln über die Maßnahmen zur Bewältigung der Klimaänderungen im Lichte des Zieles des Rahmenübereinkommens nach dessen Artikel 2, unter anderem durch Verdeutlichung und Verfolgung der Fortschritte beim Erreichen der jeweiligen national festgelegten Beiträge der Vertragsparteien nach Artikel 4, und über die Anpassungsmaßnahmen der Vertragsparteien nach Artikel 7, unter Einbeziehung der bewährten Verfahren, Prioritäten, Bedürfnisse und Lücken.

6. Zweck des Rahmens für die Transparenz der Unterstützung ist es, als Beitrag zu der weltweiten Bestandsaufnahme nach Artikel 14 klare Angaben über die von den einzelnen Vertragsparteien jeweils gewährte beziehungsweise erhaltene Unterstützung im Rahmen der Maßnahmen zur Bewältigung der Klimaänderungen nach den Artikeln 4, 7, 9, 10 und 11 zu erlangen und, soweit möglich, einen vollständigen Überblick über die insgesamt gewährte finanzielle Unterstützung zu bieten.

7. Jede Vertragspartei übermittelt regelmäßig folgende Informationen:

a) einen nationalen Bericht mit einem Verzeichnis der anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und des Abbaus solcher Gase durch Senken, der anhand der von der Zwischenstaatlichen Sachverständigengruppe für Klimaänderungen anerkannten und von der als Tagung der Vertragsparteien dieses Übereinkommens dienenden Konferenz der Vertragsparteien vereinbarten Methoden der guten Praxis erstellt wird;

b) die erforderlichen Informationen zur Verfolgung der Fortschritte bei der Umsetzung und dem Erreichen ihres national festgelegten Beitrags nach Artikel 4.

8. Jede Vertragspartei soll, soweit angebracht, auch Informationen über die Auswirkungen der Klimaänderungen und die Anpassung daran nach Artikel 7 übermitteln.

9. Die Vertragsparteien, die entwickelte Länder sind, müssen – und die anderen Vertragsparteien, die Unterstützung gewähren, sollen – Informationen über die Unterstützung übermitteln, die sie den Vertragsparteien, die

Entwicklungsländer sind, in Form von finanziellen Mitteln, Weitergabe von Technologie und Kapazitätsaufbau nach den Artikeln 9, 10 und 11 gewährt haben.

10. Die Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind, sollen Informationen über die Unterstützung übermitteln, die sie in Form von finanziellen Mitteln, Weitergabe von Technologie und Kapazitätsaufbau nach den Artikeln 9, 10 und 11 benötigt und erhalten haben.

11. Die von jeder Vertragspartei übermittelten Informationen nach den Absätzen 7 und 9 unterliegen einer technischen Überprüfung durch Sachverständige im Einklang mit Beschluss 1/CP.21. Bei den Vertragsparteien, die Entwicklungsländer und in Anbetracht ihrer Kapazitäten darauf angewiesen sind, umfasst der Überprüfungsprozess auch Hilfe bei der Bestimmung des Bedarfs im Bereich des Kapazitätsaufbaus. Außerdem beteiligt sich jede Vertragspartei an einer vermittelnden multilateralen Erörterung der Fortschritte im Hinblick auf die Bemühungen nach Artikel 9 und auf die jeweilige Umsetzung und das Erreichen ihres national festgelegten Beitrags.

12. Die technische Überprüfung durch Sachverständige nach diesem Absatz besteht, soweit zutreffend, aus einer Prüfung der gewährten Unterstützung der Vertragspartei und ihrer Umsetzung und ihrem Erreichen ihres national festgelegten Beitrags. Die Überprüfung gibt außerdem Aufschluss über verbesserungswürdige Bereiche bei der Vertragspartei und umfasst auch eine Prüfung, ob die Informationen mit den in Absatz 13 genannten Modalitäten, Verfahren und Leitlinien unter Berücksichtigung der dieser Vertragspartei nach Absatz 2 eingeräumten Flexibilität entsprechen. Besondere Aufmerksamkeit gebührt bei der Überprüfung den jeweiligen nationalen Fähigkeiten und Gegebenheiten der Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind.

13. Die als Tagung der Vertragsparteien dieses Übereinkommens dienende Konferenz der Vertragsparteien beschließt auf ihrer ersten Tagung auf der Grundlage der Erfahrungen aus den transparenzbezogenen Regelungen

aufgrund des Rahmenübereinkommens und in Ausführung dieses Artikels gemeinsame Modalitäten, Verfahren beziehungsweise Leitlinien für die Transparenz der Maßnahmen und der Unterstützung.

14. Den Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind, wird Unterstützung bei der Durchführung dieses Artikels gewährt.

15. Ferner wird den Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind, fortlaufend Unterstützung beim Aufbau transparenzbezogener Kapazitäten gewährt.

Artikel 14

1. Die als Tagung der Vertragsparteien dieses Übereinkommens dienende Konferenz der Vertragsparteien führt in regelmäßigen Abständen eine Bestandsaufnahme der Durchführung dieses Übereinkommens durch, um die gemeinsamen Fortschritte bei der Verwirklichung des Zwecks dieses Übereinkommens und seiner langfristigen Ziele zu bewerten (als „weltweite Bestandsaufnahme“ bezeichnet). Sie handelt dabei in umfassender und vermittelnder Weise unter Berücksichtigung von Minderung, Anpassung und Mitteln zur Durchführung und Unterstützung sowie im Lichte der Gerechtigkeit und der besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse.

2. Die als Tagung der Vertragsparteien dieses Übereinkommens dienende Konferenz der Vertragsparteien führt ihre erste weltweite Bestandsaufnahme im Jahr 2023 und danach alle fünf Jahre durch, sofern sie nicht etwas anderes beschließt.

3. Das Ergebnis der weltweiten Bestandsaufnahme dient zur Unterrichtung der Vertragsparteien für die auf nationaler Ebene zu entscheidende Aktualisierung und Verstärkung ihrer Maßnahmen und ihrer Unterstützung im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen dieses Übereinkommens sowie für die Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit bei Klimaschutzmaßnahmen.

Artikel 15

1. Hiermit wird ein Mechanismus zur Erleichterung der Durchführung und zur Förderung der Einhaltung der Bestimmungen dieses Übereinkommens eingerichtet.
2. Der in Absatz 1 genannte Mechanismus besteht aus einem Ausschuss, der sich aus Sachverständigen zusammensetzt, einen vermittelnden Charakter hat und in einer transparenten, als nicht streitig angelegten und nicht auf Strafen ausgerichteten Weise handelt. Der Ausschuss berücksichtigt besonders die jeweiligen nationalen Fähigkeiten und Gegebenheiten der Vertragsparteien.
3. Der Ausschuss nimmt seine Aufgaben nach den Modalitäten und Verfahren wahr, die von der als Tagung der Vertragsparteien dieses Übereinkommens dienenden Konferenz der Vertragsparteien auf ihrer ersten Tagung beschlossen werden, und erstattet dieser jährlich Bericht.

Auszug aus der Aarhus-Konvention (deutsche Übersetzung)²⁰³²

Artikel 2 Absätze 4 und 5

4. bedeutet „Öffentlichkeit“ eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen;
5. bedeutet „betroffene Öffentlichkeit“ die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen [Nichtregierungsorganisationen], die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse.

²⁰³² Dt. Übersetzung vom BMU, AK in abgestimmter Fassung mit der Republik Österreich u. der Schweizerischen Eidgenossenschaft, <bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aarhus.pdf> (Stand: 21.6.2020).

Artikel 3 Absatz 7

7. Jede Vertragspartei fördert die Anwendung der Grundsätze dieses Übereinkommens bei internationalen umweltbezogenen Entscheidungsverfahren sowie im Rahmen internationaler Organisationen in Angelegenheiten, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen.

RECHTSQUELLENVERZEICHNIS

Völkerrechtliche Verträge

Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta) inklusive des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (IGH-Statut) v. 26.6.1945.

Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention [EMRK]) v. 4.11.1950.

Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (Rom-Statut) v. 17.7.1998.

Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Tabakrahmenübereinkommen) v. 21.5.2003.

Vier Genfer Abkommen v. 12.8.1949 und 2 Zusatzprotokolle v. 8.6.1977 und 1. Zusatzprotokoll v. 8.12.2005.

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) v. 16.12.1966.

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) v. 16.12.1966.

Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention [WVRK]) v. 23.5.1969.

Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (Washingtoner Artenschutzübereinkommen [CITES]) v. 3.3.1973.

Übereinkommen zum Schutz des Mittelmeers vor Verschmutzung (Übereinkommen von Barcelona) v. 16.2.1976.

Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (Genfer Luftreinhalteabkommen [LRTAP]) v. 13.11.1979.

Afrikanische Charta über Menschenrechte und Rechte der Völker (Banjul-Charta) v. 1.6.1981.

Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) v. 10.12. 1982.

Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht v. 22.3.1985.

Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen v. 16.9.1987.

Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung v. 22.3.1989.

Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention [KRK]) v. 20.11.1989 und 3. Fakultativprotokoll zum Individualbeschwerdeverfahren v. 19.12.2011.

Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention) v. 25.2.1991.

Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) v. 7.11. 1991.

Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen (TEIA) v. 17.3. 1992.

Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen (UNFCCC) v. 9.5.1992.

Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika (Wüstenkonvention [UN-CCD]) v. 14.10.1994.

Protokoll zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen (Protokoll zur Londoner Konvention [LC72]) v. 17.11.1996.

Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Kyoto-Protokoll [KP]) v. 11.12.1997.

Protokoll zur der Afrikanischen Charta über Menschenrechte und Rechte der Völker zur Einsetzung eines afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte und Rechte der Völker (Ouagadougou Protocol) v. 10.6.1998.

Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention [AK]) v. 25.6.1998.

Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel (Rotterdamer Übereinkommen [PIC]) v. 10.9.1998.

Protokoll über Wasser und Gesundheit zu dem Übereinkommen von 1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen v. 17.6.1999.

Internationale Protokoll über die biologische Sicherheit (Cartagena-Protokoll) v. 29.1.2000.

Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (POP-Konvention) v. 22.5.2001.

Internationaler Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (IT PGR) v. 3.11.2001.

Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (SEA-Protokoll) v. 21.5.2003.

Protokoll von Nagoya über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile (Nagoya-Protokoll) v. 29.10.2010.

Minamata-Übereinkommen (Quecksilber-Konvention) v. 10.10.2013.

Pariser Übereinkommen (PÜ) v. 12.12.2015.

Kigali Änderungen zum Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen v. 15.10.2016.

Regionales Abkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und das Recht in Umweltangelegenheiten in Lateinamerika und der Karibik (Escazú-Abkommen) v. 4.3.2018.

Internationale Resolutionen

UN-Generalversammlung, Resolution 217 (III), A/RES/3/217A, v. 10.12.1948.

ECOSOC, Resolution 1296 (XLIV) v. 23.5.1968.

UNCHE, Stockholm-Erklärung, A/CONF.48/14/Rev.1, v. 16.6.1972.

UNCED, Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, A/CONF.151/26 (Vol. I), v. 14.6.1992.

ECOSOC, Resolution 1196/31 v. 25.7.1996.

HRC, Resolution 7/23, A/HRC/7/78, v. 28.3.2008.

UN-Generalversammlung, Resolution 66/288, A/RES/66/288, v. 27.7.2012.

HRC, Resolution 24/21, A/HRC/RES/24/21, v. 27.9.2013.

HRC, Resolution 27/31, A/HRC/RES/27/3, v. 26.9.2014.

UN-Generalversammlung, Resolution 70/1, A/RES/70/1, v. 25.9.2015.

HRC, Resolution 32/31, A/HRC/RES/32/31, v. 1.7.2016.

HRC, Resolution 32/33, A/HRC/RES/32/33, v. 18.7.2016.

UN-Generalversammlung, Resolution 72/277, A/RES/72/277, v. 10.5.2018.

Staatenzusammenschluss, Schlesische Erklärung zur Solidarität und gerechtem Strukturwandel v. 3.12.2018.

Beschlüsse der Konferenz der Vertragsparteien (COP) des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen Klimaveränderungen (UNFCCC)

Beschluss 18/CP.4, FCCC/CP/1998/16/Add.1, v. 25.1.1999.

Beschlüsse 2-24/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.1-3, v. 21.1.2002.

Beschluss 1/CP.16, FCCC/CP/2010/7/Add.1, v. 15.3.2011.

Beschlüsse 1-2/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1, v. 15.3.2012.

Beschlüsse 4-5/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1, v. 15.3.2012.

Beschluss 1/CP.21, FCCC/CP/2015/10/Add.1, v. 29.1.2016.

Beschlüsse 1-2/CP.22, FCCC/CP/2016/10/Add.1, v. 31.1.2017.

Beschluss 17/CP.22, FCCC/CP/2016/10/Add.1, v. 31.1.2017.

Beschluss 1/CP.23, FCCC/CP/2017/11/Add.1, v. 8.2.2018.

Beschluss 1/CP.24, FCCC/CP/2018/10/Add.1, v. 15.12.2018.

Beschluss 10/CP.24, FCCC/CP/2018/10/Add.1, v. 15.12.2018.

Beschlüsse der Konferenz der Vertragsparteien, die als Tagung der Vertragsparteien des Protokolls (CMP) dient

Beschluss 27/CMP.1, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3, v. 10.12.2005.

Beschluss 36/CMP.1, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.4, v. 30.3.2006.

Beschluss 1/CMP.8, FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1, v. 28.2.2013.

Beschlüsse der Konferenz der Vertragsparteien, die als Tagung der Vertragsparteien des Pariser Übereinkommens (CMA) dient

Beschlüsse 1-2/CMA.1, FCCC/PA/CMA/2016/3/Add.1, v. 31.1.2017.

Beschlüsse 3-12/CMA.1, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, v. 15.12.2018.

Beschlüsse 13-20/CMA.1, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, v. 15.12.2018.

Beschluss 2/CMA.2, FCCC/PA/CMA/2019/6/Add.1, v. 15.12.2019.

Beschluss 7/CMA.2, FCCC/PA/CMA/2019/6/Add.1, v. 15.12.2019.

Beschlüsse der Versammlung der Vertragsparteien (AK)

Beschluss I/7, ECE/MP.PP/2002/2/Add.8, v. 23.10.2002.

Beschluss II/3, ECE/MP.PP/2005/2/Add.4, v. 27.5.2005.

Beschluss II/4 „Almaty-Leitlinien“, ECE/MP.PP/2005/2/Add.5, v. 27.5.2005.

Beschluss IV/5, ECE/MP.PP/2011/2/Add.1, v. 1.7.2011.

Beschluss VI/4, ECE/MP.PP/2017/2/Add.1, v. 13.9.2017.

Unionsrecht

Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie (UVP-RL), RL 85/337/EWG des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. L 175/40.

Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL), RL 92/43/EWG des Rates v. 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EG Nr. 206/7.

SUP-Richtlinie, RL 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 197/30.

Emissionshandelsrichtlinie, RL 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.10.2003 über ein System für den Handel mit THG-Emissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der RL 96/61/EG des Rates, ABl. L 275/32.

Umweltinformationszugsangbeschluss, Beschluss 2005/370/EG des Rates v. 17.2.2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft, ABl. L 124/1.

Emissionshandelsrichtlinie, RL 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 zur Änderung der RL 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit THG-Emissionszertifikaten, ABl. L 140/63.

Lastenteilungsentscheidung, Beschluss Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer THG-Emissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der THG-Emissionen bis 2020, ABl. L. 140/136.

Grundrechtecharta, Charta der Grundrechte der Europäischen Union v. 26.10.2012, ABl. C 326/391.

Umweltverträglichkeitsprüfungsänderungsrichtlinie (UVP-Änderungs-RL), RL 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.4.2014 zur Änderung der RL 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag, EUV), Konsolidierte Fassung v. 7.6.2016, ABl. C 20 2/1.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Konsolidierte Fassung v. 7.6.2016, A-Bl. C 202/47.

Beschluss zum Übereinkommen von Paris, Beschluss (EU) 2016/1841 des Rates v. 5.10.2016 über den Abschluss des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union, ABl. L 282.

Emissionshandelsrichtlinie, RL 2018/410/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.3.2018 zur Änderung der RL 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) Nr. 20 15/1814, ABl. L 76/3.

Verordnung über Landnutzung (LULUCF-VO), LULUCF, VO (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.5.2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von THG aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der VO (EU) Nr. 525/2013 und des Beschlusses Nr. 529 /2013/EU, ABl. L 156/1.

Klimaschutzverordnung, VO (EU) Nr. 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.5. 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der THG-Emissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der VO (EU) Nr. 525/2013, ABl. L 156/26.

Governance-Verordnung, VO (EU) Nr. 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.12. 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der RL 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der RL 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates.

Unionale Verhandlungsdokumente

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 24.10.2003, RL-Vorschlag KOM(2003) 624 endgültig.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz) v. 4.3.2020, VO-Vorschlag COM(2020) 80 final.

Deutsches Bundesrecht

Grundgesetz für die BRD v. 23.5.1949, BGBl. III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 13.7.2017, BGBl. I, S. 2347.

Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG) v. 11.8.1993, BGBl. I, S 1473, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 20.11.2019, BGBl. I, S. 1724.

Gesetz zu dem Übereinkommen v. 25.6.1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen) v. 9.12.2006, BGBl. II, S. 1251.

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) v. 24.2.2010, BGBl. I, S. 94, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 12.12.2019, BGBl. I, S. 2513.

Gesetz zu der Entscheidung der Konferenz von Doha v. 8.12.2012 zur Änderung des Protokolls von Kyoto v. 11.12.1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Doha-Änderung des Protokolls von Kyoto) v. 6.3.2015, BGBl. II, S. 306.

Umwelthinformationsgesetz (UIG) v. 27.10.2014, BGBl. I, S. 1643, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 25.2.2021, BGBl. I, S. 306.

Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris v. 12.12.2015 v. 28.9.2016, BGBl. II Nr. 26, S. 1082.

Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung v. 20.7.2017, BGBl. I, S. 2808.

Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) v. 23.8.2017, BGBl. I, S. 3290, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 17.12.2018, BGBl. I, S. 2549.

Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) v. 12.12.2019, BGBl. I S. 2513.

Verordnung über zentrale Internetportale des Bundes und der Länder im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Portale-Verordnung – UVPPortV) v. 11.11.2020, BGBl. I S. 2428.

Ausländisches Recht

Climate Change Act 2008 (UK), An Act to set a target for the year 2050 for the reduction of targeted greenhouse gas emissions; to provide for a system of carbon budgeting; to establish a Committee on Climate Change; to confer powers to establish trading schemes for the purpose of limiting greenhouse gas emissions or encouraging activities that reduce such emissions or remove greenhouse gas from the atmosphere; to make provision about adaptation to climate change; to confer powers to make schemes for providing financial incentives to produce less domestic waste and to recycle more of what is produced; to make provision about the collection of household waste; to confer powers to make provision about charging for single use carrier bags; to amend the provisions of the Energy Act 2004 about renewable transport fuel obligations; to make provision about carbon emissions reduction targets; to make other provision

about climate change; and for connected purposes of 26th November 2008, 2008 Chapter 27.

Planning Act 2008 (UK), An Act to establish the Infrastructure Planning Commission and make provision about its functions; to make provision about, and about matters ancillary to, the authorisation of projects for the development of nationally significant infrastructure; to make provision about town and country planning; to make provision about the imposition of a Community Infrastructure Levy; and for connected purposes of 26th November 2008, 2008 Chapter 29.

Klimaatwet van 2.7.2019 (NL), De Wet houdende een kader voor het ontwikkelen van beleid gericht op onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken, Staatsblad 2019, 253 en inwerkingtredingsbesluit van 2.7.2019, Staatsblad 2019, 254.

Financial Sector (Climate-related Disclosures and Other Matters) Amendment Act 2021 (NZ), Government Bill 30 - 1.

RECHTSPRECHUNGSVERZEICHNIS

Aarhus Convention Compliance Committee

ACCC/C/2008/32 Europäische Union, ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add. 1 (Teil 1) u. ECE/MP.PP/C.1/2017 /7 (Teil 2).

ACCC/C/2016/137 Deutschland.

ACCC/C/2020/178 Deutschland.

ACCC/S/2015/2 Litauen gegen Weißrussland.

ACCC/S/2016/3 Albanien.

Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Jugend für Klimagerechtigkeit/BRD et al., Beschwerde Nr. 39371/20 v. 2.9.2020 (anhängig).

Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al./Schweiz, Beschwerde Nr. 53600/ 20 v. 26.11.2020 (anhängig).

Gerichtshof der Europäischen Union

Plaumann u. Co/Kommission, Urt. v. 15.7.1963 – C-25/62.

Djurgården, Urt. v. 15.10.2009 – C-263/08.

Kommission/Deutschland, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14.

Lesoochránárske zoskupenie VLK, Urt. v. 15.10.2015 – C-243/15.

Carvalho ua/Parlament u. Rat, Urt. v. 25.3.2021 – C-565/19 P.

Nationale Rechtsprechung

Flughafen München, BVerwG, Beschl. v. 22.6.2015 – 4 B 59/14.

Ashgar Leghari/Federation of Pakistan, Lahore High Court (Obergericht), Urt. v. 4.9.2015 u. 14.9.2015 – W.P. No. 25501/2015.

Australian Conservation Foundation Incorporated/Minister for the Environment, Federal Court of Australia (Bundesgerichtshof), Urt. v. 29.8.2016 – QUD 1017 of 2015.

PUSH Sverige, Fältbiologerna och andra/Sverigeregering, Stockholms tingsrätt (Amtsgericht), Urt. v. 15.9.2016.

Ashley Funk/Tom Wolf, Supreme Court of Pennsylvania (Oberster Gerichtshof), Urt. v. 14.11.2016 – 88 MAP 2016, Appeal from Final Order of Commonwealth Court, 467 MD 2015.

Earthlife Africa Johannesburg/Minister of Environmental Affairs et. al., High Court of South Africa Gauteng Division (Obergericht), Urt. v. 8.3. 2017 – Case number: 65662/16.

Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et. al./Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie u. Kommunikation (UVEK), Bundesgericht (BGer), Urt. v. 5.5.2020 – 1C_37/2019.

Plan B Earth et. al./The Secretary of State for Business, Energy, and Industrial Strategy (UK), Court of Appeal (Berufungsgericht), Urt. v. 22.1. 2019 – Court Appeal No. C1/2018/1750.

DUH, BGH, Urt. v. 4.7.2019 – Az. I ZR 149/18.

Bio-Bauernfamilien u. Greenpeace/Bundesregierung, VG Berlin, Urt. v. 31. 10.2019 – 10 K 412.18.

Stichting Urgenda/Staat der Nederlanden, Hoge Raad (Oberster Gerichtshof), Urt. v. 20.12.2019 – 19/00 135.

Plan B Earth/Secretary of State for Transport (UK), Court of Appeal (Berufungsgericht), Urt. v. 27.2. 2020 – Court Appeal No. C1/2019/1053.

Friends of the Irish Environment CLG/Government of Ireland, Supreme Court (Oberster Gerichtshof), Urt. v. 31.7.2020 – Appeal No:205/19.

Oxfam France, NAAT, Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, Greenpeace France/République Française, Tribunal administratif de Paris (Verwaltungsgericht), Urt. v. 3.2.2021 – N°19049 67, 190496 8, 1904972, 190 4976/4-1.

Klimaverfassungsbeschwerden, BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/ 20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 7 8/20 (Klimaschutz).

Milieudefensie et al./Royal Dutch Shell, Rechtbank Den Haag (Bezirksgericht), Urt. v. 26.5.2021 – C/09/571932/HA ZA 19-379 (engl. Version).

Sharma et. al./Minister for the Environment, Federal Court of Australia (Bundesgerichtshof), Urt. v. 26. 5.2021 – 27.5.2021 – VID 607 of 2020.

Environment Support Group Bangalore/Union of India et al., National Green Tribunal Southern Zone (Nationales Umwelttribunal), Antrag v. 27.8.2014 – Antragsnr. 12/2013(SZ) u. 6/2013(SZ) (anhängig).

Asbl Klimaatzaak/L'Etat belgeau niveau fédéral et al., Tribunal de Première Instance Bruxelles (Amtsgericht), Klage v. 12.1.2014 – R.G. n°15/45 85/A (anhängig).

Saúl Luciano Lliuya/RWE, OLG Hamm, Klage v. 1.2.2018 – 5 U 15/17 (anhängig).

King & Gardiner Farms LLC/County of Kern, Court of Appeal (Berufungsgericht), Gutachten v. 25.2.20 20 – Super. Ct. No. BCV-15-101666 (anhängig).

DUH/Bergamt Stralsund, OVG Greifswald, Klage v. 27.7.2020 – VR/23/2020/cz (anhängig).

DUH/Bundesamt für Seeschifffahrt u. Hydrographie (BSH), VG Hamburg, Klage v. 13.4.2021 – VR/09/2021/cz (anhängig).

Mit dem Pariser Übereinkommen zum globalen Klimaschutz von 2015 wuchs die Erwartung, dass die Staaten für die Einhaltung ihrer vertraglichen Pflichten zur Rechenschaft gezogen werden. Die formellen Mechanismen der Rechenschaftspflicht sind jedoch schwach ausgebaut. Über den reinen Peer-Review hinaus, ergeben sich zusätzliche Wege der Rechenschaftslegung gegenüber nichtstaatlichen Akteuren. Nichtregierungsorganisationen, die den Schutz der Umwelt befördern, sind als transnational vernetzte Akteure in die Umsetzungs- und Vollzugskontrolle des Klimaschutzrechts einbezogen.

Die Arbeit untersucht die Verfahrensregeln und -praxis der nichtstaatlichen Beteiligung in der internationalen Klimagovernance. Hierbei offenbaren sich Hemmnisse und Einschränkungen, die einer effektiven zivilgesellschaftlichen Beteiligung und Kontrolle entgegenstehen. Zahlreiche Vorschläge und Optionen werden unterbreitet, wie die verfahrensrechtliche Stellung von NGOs in der Klimagovernance gestärkt werden kann. Die Fortentwicklung des Verfahrensrechts trägt dazu bei, die Transparenz und Demokratisierung der internationalen Klimabürokratie zu steigern.

ISBN 978-3-7376-1063-6



9 783737 610636 >